

Utvärdering av åtta program Regionala utvecklingsfonden
Tematiskt mål 3

Delrapport 2 om målet:

Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag



Denna rapport är beställd av Tillväxtverket. Analys och slutsatser i rapporten är författarens.

ISBN: 978-91-88601-87-2.

Rapport: 0265.

Rapporten har framtagits av Sweco Society AB år 2018 på uppdrag av Tillväxtverket.

Kontaktperson hos Sweco är Ulf Johansson, ulf.johansson@sweco.se

Förord

Målet för den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) under perioden 2014–2020 är att bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla. EU:s sammanhållningspolitik är unionens viktigaste verktyg, vid sidan av den inre marknaden, för att nå dessa mål. Tillsammans med svenska aktörer på nationell och regional nivå ska fonden investera i projekt som bidrar till ökad regional konkurrenskraft och hållbar tillväxt.

I förhållande till mål och samhällsutmaningar är Regionalfondens resurser begränsade. Ett framgångsrikt genomförande förutsätter att insatserna är väl avvägda och samverkar med andra insatser i genomförandet. I genomförandet av Regionalfonden i Sverige betonas betydelsen av en interventionslogik där sambandet mellan angivna mål, planerade insatser och förväntade utfall och resultat tydliggörs.

Då behov och förutsättningar förändras under programperioden förespråkar EU-kommissionen en löpande utvärdering av insatserna i syfte att förbättra kvaliteten på programmets utformning och genomförande. För programperioden gäller även att medlemsstaten ska utvärdera verksamhetens effektivitet och måloppfyllelse; ett ansvar som tidigare låg på EU-kommissionen.

Tillväxtverket har på uppdrag av Övervakningskommittén för de åtta regionala och det nationella regionalfondsprogrammet tagit fram en utvärderingsplan för perioden 2014–2020. I planen som reviderades i december 2017 anges att utvärdering av regionalfondens investeringar för ökad konkurrenskraft i små och medelstora företag (Tematiskt mål 3) ska ske löpande. Föreliggande rapport utgör den andra delrapporten i en etapp av tre fram till 2021. Genomförandet av den andra delrapporten har löpt mellan september 2017 och oktober 2018 och omfattar insatser inom Tematiskt mål 3 i de åtta regionala strukturfondsprogrammen med undantag av investeringar i riskkapital.

Programmen är i sin genomförandefas. Syftet med utvärderingen har varit att förbättra kvaliteten på programmets utformning och genomförande, samt att bedöma deras effektivitet och bidrag till smart, hållbar och inkluderande tillväxt.

Utvärderingen har genomförts av ett utvärderingsteam från Sweco Society bestående av Ulf Johansson (uppdragsledare), Henrik Nilsson (biträdande uppdragsledare), Sebastian Christner, Angelina Mattsson, Emma Andersson, Shimeng Zhou, Tobias Fridholm och Sven-Inge Nylund. Tillväxtverket vill tacka teamet, externa experter samt övriga som bidragit till genomförandet av utvärderingen.

Rapporten publiceras i Tillväxtverkets publikationsdatabas. Utvärderingsteamet är ansvariga för slutsatserna i rapporten.

Emelie Johansson

Samordningsansvarig ERUF Utvärderingar
Enheten för uppföljning och utvärdering
Tillväxtverket

Innehåll

Executive summary	6
Exekutiv sammanfattning	7
1. Inledning.....	9
1.1 Insatser för att stärka konkurrenskraften i SMF – den bakomvarande logiken	9
1.1.1 Vad menas med konkurrenskraft?	9
1.1.2 Att mäta konkurrenskraft.....	9
1.1.3 Insatser som stärker konkurrenskraften i SMF.....	10
1.1.4 EU:s politik för utveckling av SMF	10
1.1.5 Den offentliga sektorns roll	10
1.2 Utvärderingsuppdraget	11
1.3 Disposition av rapporten	12
2. Genomförande.....	13
2.1 Utvärderingens analytiska ramverk.....	13
2.1.1 Är programmen relevant utformade för att nå uppsatta mål och bidra till förväntade resultat?.....	15
2.1.2 Implementeras programmen på ett sätt som bidrar till att uppsatta mål nås?.....	18
2.1.3 Har programmen förmåga att bidra till förväntade resultat?	19
2.1.4 Vilka externa faktorer påverkar genomförande och resultat?	21
2.1.5 Är det troligt att insatser inom TM 3 kommer att leda till förändringar på lång sikt?	22
3. Programstruktur och projektportfölj i TM 3.....	23
3.1 Vilka resultat vill programmen uppnå?	23
3.2 Aktiviteter och mål i projekten.....	24
4. Programövergripande slutsatser.....	26
4.1 Styrning.....	26
4.1.1 Är programmen sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument?	26
4.1.2 Ligger beviljade projekt i linje med identifierade utmaningar och de särskilda målen?.....	26
4.1.3 Är projektens utformning ändamålsenliga i förhållande till förväntade resultat?	27
4.2 Genomförande	29
4.2.1 Genomförs projektens aktiviteter som planerat och har projekten förmåga att nå aktivitetsindikatorerna på projekt- och programnivå?.....	29
4.2.2 Tillämpas beprövade erfarenheter och/eller nya arbetssätt för att nå uppsatta mål?.....	30
4.2.3 Tar programmen hänsyn till och integrerar hållbarhetsaspekterna?	32
4.3 Förutsättningar för resultat	35
4.3.1 Har programmen förmåga att på ett ändamålsenligt sätt bidra till önskad förändring av angivna resultatindikatorer och särskilda mål?	35

4.4 Programexterna faktorerers påverkan.....	41
4.4.1 Omgivande stödstrukturer för SMF.....	41
4.4.2 Omvärldsförändringar som kan ha påverkat utvecklingsmöjligheterna för SMF	41
4.5 Sannolika effekter på längre sikt	43
4.5.1 Sammanfattning av bidragsanalysen.....	43
4.5.2 Hur kan långsiktiga effekter mätas?	45
5. Rekommendationer.....	48
6. Programområdesanalyser.....	51
6.1 Övre Norrland.....	52
6.2 Mellersta Norrland	56
6.3 Norra Mellansverige	59
6.4 Stockholm och Östra Mellansverige.....	63
6.5 Småland och Öarna	66
6.6 Västsverige	69
6.7 Skåne-Blekinge.....	72

Bilagor (separat dokument):

Bilaga 1 Centrala begrepp och förkortningar

Bilaga 2 Källförteckning

Bilaga 3 Fallstudier av projekt

Bilaga 4 Lista över intervjuade organisationer

Bilaga 5 Expoföretag

Bilaga 6 Bidragsanalys – bedömningskriterier och poängsättning

Bilaga 7 Kvantitativ analys

Bilaga 8 Programmens utpekade behov, särskilda mål och resultatindikatorer

Executive summary

During the 2014 – 2020 programming period, the implementation of the European Structural Investment Funds (ESI Funds) aims to establish a clear link to the Europe 2020 strategy for generating smart, sustainable and inclusive growth in the EU. In order to target the ESI Funds' investment towards the Europe 2020 strategy, eleven thematic objectives (TO) are defined under Article 9 of the Common Provisions Regulation for the European Structural and Investment Funds (CPR). One of those objectives is TO 3 - *Enhancing the competitiveness of small and medium-sized enterprises* (SMEs). To better tailor the needs of each territory, at national, regional, local or cross-border level, the new framework strongly focuses on results and it also offers a set of tools allowing for a combination of support from different ESI Funds.

Member States will report twice – in 2017 and 2019 – on progress in implementing the ESI Funds at the Partnership Agreement level. These progress reports must assess the ESI Funds' contribution to implementing the relevant country-specific recommendations, along with progress in achieving the Europe 2020 strategy's priorities. The evaluation of TO 3 in Sweden was carried out by Sweco Society AB and this report gives an overview of the results from the evaluation's second phase. It is based on an analysis of 80 projects, using a five-step contribution analysis.

The evaluation shows that a large majority of the projects have been implemented according to plan. In all regional programmes, projects of good quality, accompanied by monitorable targets, can be found. It is likely that many programmes will contribute to an increase of competitiveness among SMEs in their region. However, both regional programmes and individual projects differ substantially with regards to their estimated contribution to SME competitiveness and the evaluation indicates that less than half of all analysed projects will provide a substantial contribution to the fulfilment of the overall objectives on programme level.

Most of the regional programmes are not set up in a way that promotes efficiency. Programme targets are often generic. There is little or no adaption to regional preconditions. The performance indicators often measure changes in volume (e.g. turnover), rather than competitiveness. This hampers the programmes' ability to identify and support activities tailored to meet regional challenges and/or to promote behavioural change in the region's SMEs.

If it is unclear which group a project targets and how a project intends to meet the needs of that group, it is unlikely that the project will be successful. The evaluation concludes that only two thirds of the projects meet these criteria. To be successful, projects should target SMEs with a high potential to increase their competitiveness and expand to new markets. A categorisation based on business sectors of all companies involved in the projects indicates that many projects predominantly involve SMEs in sectors that usually target the local market.

Despite being a precondition for receiving support from the ESI Funds, only a few projects manage to integrate the sustainability principles in their implementation.

A majority of the projects lack a plan for how to make use of their results and outcomes once the project is completed and they often rely on renewed ESI Funds funding for a continuation of their project. Many of the structural problems observed during the evaluation have also been emphasised in previous evaluations. Thus, there is substantial room for increased learning and improvement. Based on the observations made, the report concludes with several recommendations on how the efficiency of ESI Funds within TO 3 could be improved.

Exekutiv sammanfattning

Denna rapport redovisar resultaten av den andra etappen av den utvärdering som Sweco Society AB på Tillväxtverkets uppdrag gjort av insatserna inom tematiskt mål 3 (TM 3) "Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag" med stöd av Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF). Genomförandet sker inom åtta regionala program: Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och Öarna, samt Skåne-Blekinge.

En ökad konkurrenskraft i de företag som fått stöd påverkas även av andra företagsstödjande insatser och en rad olika omvärldsfaktorer. Det är därför i princip omöjligt att exakt bedöma orsaks-sambandet mellan gjorda insatser inom TM 3 och företagets utveckling. Utvärderingen har på grund av detta gjorts med stöd av en sk bidragsanalys. Bidragsanalysen innehåller olika bedömningskriterier som analyserats genom en kombination av intervjuer med projektledare, dokumentstudier, omvärldsanalys, samt en registerstudie av samtliga deltagande företag. Det bör understrykas att utvärderingen inte är en utvärdering av enskilda projekt utan av det samlade bidraget från alla de utvärderade projekten.

De flesta av de granskade projekten genomförts enligt plan. Swecos bedömning är att det i samtliga programområden finns många projekt som håller en god kvalitet och har uppföljbara mål. Programmen bedöms ha en potential att bidra till uppfyllandet av de särskilda målen, resultatindikatorerna, samt den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft.

Inför denna programperiod betonades ett mer resultatriktat genomförande av sammanhållningspolitiken och strukturfondernas verksamhet. Det har bland annat medfört krav på en tydligare programlogik och upprättandet av ett utvecklat resultatramverk. De regionala programmens särskilda mål är dock oftast generellt hållna och resultatindikatorerna är vanligtvis utformade på ett sätt som gör att de mäter "volymförändring i företagen" snarare än "förändring i företagets konkurrenskraft". I förlängningen är det svårt att se hur programmets utformning styr vilka projekt som slutligen beviljas. Projekten uppvisar också en stor spridning med avseende på projektutformningens kvalitet. Kopplingen mellan vad som ska göras (mål), hur målet ska uppnås (insatser) och vilka som insatsen riktar sig till (målgrupp) är vag i många projekt.

En förutsättning för framgång är att rätt företag involveras. Om insatser riktar till en målgrupp där insatserna inte kan förväntas bidra till ökad konkurrenskraft är risken stor att insatsernas effektivitet blir låg. Särskilt i de tre nordliga regionerna kommer en stor andel företag från sektorer som framförallt riktar sig mot den lokala marknaden. Företag i sådana sektorer kan generellt inte förväntas expandera och utveckla sin konkurrenskraft på ett påtagligt sätt. Att sådana företag ändå deltar pekar på att urvalsprocesserna har brister som gör att insatser riskerar att riktas mot fel målgrupp i många projekt.

Projekt är till sin natur tidsbegränsade och avsedda att lösa ett problem, möta en utmaning, ta fram nya metoder o.s.v. Resultaten ska sedan implementeras i en organisations ordinarie verksamhet och bidra till positiva förändringar av beteenden i företaget. För detta krävs en strategi som visar hur projektresultaten ska tas om hand efter det att projektet har avslutats sådana strategier är ovanliga i TM 3-projekten och en majoritet av dem bedöms ha små förutsättningar att skapa varaktiga resultat.

Lärdomar från tidigare programperioder har inte eller i mycket liten omfattning tagits tillvara. Förutom att det innebär en stor risk för att gamla misstag upprepas i nya projekt så betyder det också att tillägnad kunskap inte tas tillvara för att öka effektiviteten i planerade insatser.

Målet för TM 3 är att insatserna bör utveckla nya sätt att arbeta för att lösa de utmaningar som regionerna står inför. Detta har också understrukits av EU-kommissionen. På så sätt kan TM 3 bidra till en kvantitativ förändring i form av vidgad marknad, ökat förädlingsvärde o.s.v., samt till beteendeförändringar i företagen som leder till effektivare processer, innovation etc. Inslaget av nyskapande är dock generellt sett lågt i programmen. Att "fylla på" redan etablerade stödstrukturer med mer pengar tycks vara enklare än att ta fram nyskapande och innovativa lösningar som dessutom kan upplevas som konkurrerande till etablerade stödssystem.

Hållbarhetsaspekterna behandlas styvmoderligt trots att de har givits särskild uppmärksamhet under denna programperiod. Integrering av hållbarhetsaspekterna i projekten är en förutsättning för att de ska få stöd. Projekten har genomgående svårt att integrera hållbarhetsaspekterna och dessa görs sällan till verktyg för att uppnå ökad konkurrenskraft hos SMF.

Många projekt har haft svårigheter att locka företag till sina insatser. Det riskerar att försvaga projektens bidra till ökad konkurrenskraft hos SMF. En orsak kan vara att det under denna programperiod har varit högkonjunktur. I en majoritet av de branscher som projekten riktar sig till har företagen haft fulla orderböcker och full beläggning, vilket sannolikt har minskat företagets incitament till att utveckla sina produkter/tjänster eller att satsa på att öka sina marknadsandelar.

Norra Mellansverige och Övre Norrland är de två program där i särklass störst andel av alla SMF får stöd och i detta avseende tillhör de toppskiktet i EU. Resultaten i dessa två regioner bedöms trots detta bli svagare än i övriga programområden. De två regionerna har valt att kanalisera en stor andel av resurserna till etablerade kanaler med löpande verksamhet inom företagsstöd – exempelvis regionalt investeringsstöd. Programmet för Mellersta Norrland har en större andel projekt med tydliga platsanpassade lösningar. Övriga program i Sverige bedöms ha bättre förutsättningar att effektivt bidra till ökad konkurrenskraft bland SMF.

Flera observationer och rekommendationer från utvärderingar av tidigare programperioder återkommer i Swecos analys. Dessa visar att systemets förmåga att ta till sig kunskap och lära av tidigare erfarenheter är bristfällig. Programmets bidrag till ökad konkurrenskraft hos SMF kan stärkas genom att i högre grad bevilja projekt som är anpassade till att möta behov som är specifika för platsen eller regionen, snarare än projekt som erbjuder generella tjänster.

För att nå fler företag med potential att växa måste också programmen stärka sin interna kompetens i frågor om företagandets villkor och entreprenörskap och i ökad utsträckning ta hänsyn till de regionala företagens förutsättningar att öka sin konkurrenskraft. Tillväxtverket rekommenderas att överväga att bistå med sådan kompetens till programmen. Detta kan till exempel ske genom en central helpdesk (expertpanel som kan konsulteras vid behov) eller genom att varje beredningssekretariat förstärks med erforderlig specialkompetens. För att beviljas bör projektansökningar fortsättningsvis innehålla en tydlig och trovärdig strategi för hur projektresultaten ska omhändertas och hur lärande kan stimuleras.

1. Inledning

1.1 Insatser för att stärka konkurrenskraften i SMF – den bakomvarande logiken

Detta kapitel beskriver logiken bakom de insatser som görs i Sverige för att bidra till stärkt konkurrenskraft i SMF med stöd av EU:s strukturfonder. Här beskrivs också grundfrågeställningarna i Swecos uppdrag att utvärdera Tematiskt mål 3. Avslutningsvis ges en översikt över rapportens disposition.

1.1.1 Vad menas med konkurrenskraft?

Den akademiska litteraturen kring regional konkurrenskraft utgår vanligen från makroekonomiska faktorer där de enskilda företagens betydelse för konkurrenskraften ges en mindre framträdande roll.¹ I grunden handlar ett företags konkurrenskraft om dess förmåga att skapa värden i en balans mellan företagets kostnader och det pris det kan sätta på en vara eller tjänst. Att enbart konkurrera på pris leder företag in i ett *race to the bottom* med på längre sikt låg lönsamhet som följd. De mest framgångsrika företagen på en marknad konkurrerar därför inte bara med pris utan också genom att skapa värdekedjor som skiljer dem från deras konkurrenter och är svåra att kopiera.² Konkurrenskraft kan då formuleras som förmågan att skapa, behålla eller utöka sin marknadsandel på en produkt eller service, på basen av pris, kvalitet, design, leverans eller någon annan fördel.³ EU-kommissionens tolkning av konkurrenskraft för vägledning av insatser inom TM 3 ansluter till denna definition:⁴

[...] the advantage that a firm gains by lowering costs, increasing productivity, improving the quality of and differentiating and innovating products and services offered, and by improving marketing and branding

1.1.2 Att mäta konkurrenskraft

Företags konkurrenskraft avspeglas i deras lönsamhet. Traditionellt mäts konkurrenskraft i företag med mått som räntabilitet (avkastning), omsättning, förädlingsvärde eller vinst efter skatt.⁵ Att mäta ett företags konkurrenskraft enbart genom en enkel sammanslagning av individuella ekonomiska faktorer kan dock leda fel. Det inbördes förhållandet mellan olika faktorer är för komplext för att kunna fångas i en modell som beskriver systemets underliggande dynamik och en enkel aggregering av de etablerade måtten säger mindre om företagets framtida konkurrenskraft. Under senare år har forskningen om hur man kan mäta företags konkurrenskraft utvecklats,

¹ Ketels, C. "Review of Competitiveness Frameworks - An Analysis Conducted for the Irish National Competitiveness Council", National Competitiveness Council (2016)

² Margareta, J. "Understanding Michael Porter" (2011); Porter, M. "Competitive Advantage – Creating and Sustaining Superior Performance" (2004), "The economic performance of regions." *Regional Studies*, 37(6,7): 549-78 (2003), "The Competitive Advantage of Nations" (1998, 1994)

³ Martin, R. "Economic geography and the new discourse of regional competitiveness.", *Economic Geography: Past, present and future* (2006)

⁴ EU-kommissionen. "Draft thematic fiche for deskofficers Version 2 – 13/03/2014" (2014)

⁵ Avkastning kan avse avkastning på investering (ROI), investerat kapital (ROIC), eget kapital (ROE), sysselsatt kapital (ROCE) eller operativt kapital (ROOC)

där behovet av att också mäta faktorer som avspeglar ett företags grad av sofistisering (värdekedjor etc.) har givits ökad betydelse.⁶

1.1.3 Insatser som stärker konkurrenskraften i SMF

Program för att stärka företagets konkurrenskraft består av insatser i tidiga skeden för entreprenörer och nya företag (skapa en marknadsandel) eller i senare skeden för etablerade företag (behålla eller utöka sin befintliga marknadsandel). Dessa insatser kan i sin tur utökas med insatser för internationalisering där de enskilda företagen går från en lokal, regional eller nationell marknad till en internationell sådan, eller andra insatser för att utveckla företags och entreprenörers produkter och tjänster avseende att bidra till ökad produktivitet och värdeskapande.

Under senare år har entreprenörskapets betydelse erkänts alltmer i ekonomisk forskning och från politiskt håll i Sverige och EU – inte minst som den faktor som krävs för att privata och/eller offentliga investeringar i utbildning och forskning ska utmynna i ekonomisk tillväxt. Det finns starka bevis för kopplingen mellan entreprenörskap och ekonomisk tillväxt.⁷ Insatser för att stärka entreprenörskapet torde alltså bidra till att stärka företags (och regioners) konkurrenskraft. Entreprenörskap är dock en egenskap som inte låter sig lätt fångas i statistik. Studier har därför ofta svårigheter att mäta hur entreprenörskap i relation till kunskapsinsatser och innovation påverkar tillväxt och företagets produktivitet.

1.1.4 EU:s politik för utveckling av SMF

I EU2020 understryks SMFs betydelse för europeisk tillväxt och konkurrenskraft. Europaparlamentets initiativ *Industripolitik för en globaliserad tid* fokuserar på insatser som ökar konkurrenskraften i SMF och har fyra mål som relaterar till målen i TM 3: Förbättrat företagsklimat, Internationalisering, Ökad konkurrenskraft inom turismen, och Den offentliga sektorns upphandling för att stödja innovationsincitament. I EU-kommissionens instruktioner för stöd inom TM 3 anges att stödinsatser generellt ska inriktas mot tillgång till kapital, information och kunskap, nya marknader, samt reducering av entreprenöriella risker.⁸

1.1.5 Den offentliga sektorns roll

Inom den ekonomiska forskningen och politiken motiveras särskilda satsningar på SMF med den stora betydelse som dessa företag har för nettotillväxten av jobb. SMF utgör mer än 99 % av alla europeiska företag och svarar totalt för två tredjedelar av jobben inom den privata sektorn. I Sverige har sedan början av 1990-talet merparten av de nya jobben i näringslivet tillkommit i SMF. De största företagen har minskat sin totala sysselsättning under samma period.⁹ Omställning och förnyelse inom SMF utgör således en viktig grund för Sveriges framtida ekonomiska tillväxt och konkurrensförmåga, men dessa företag möter en rad olika hinder för att nå sin fulla potential. Offentliga interventioner genom olika typer av företagsstöd syftar till att kompensera för brister i marknadens funktionssätt, brister som antas hämma näringslivets utvecklingsmöjligheter och konkurrenskraft.¹⁰

⁶ Margareta, J. "Understanding Michael Porter" (2011); Porter, M. "Competitive Advantage – Creating and Sustaining Superior Performance" (2004), "The economic performance of regions." *Regional Studies*, 37(6,7): 549-78 (2003), "The Competitive Advantage of Nations" (1998, 1994)

⁷ Braunerhjelm P m.fl. "The missing link: knowledge diffusion and entrepreneurship in endogenous growth", *Small Business Economics* 34:105–125 (2010)

⁸ EU-kommissionen. Draft thematic fiche for desk officers. Competitiveness of small and medium-sized enterprises, (2014)

⁹ Heyman, F., Norbäck, P. & Persson, L. "Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990 – 2009." Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet (2013)

¹⁰ Regeringen, Proposition 2009/10:148: "Företagsutveckling – statliga insatser för finansiering och rådgivning". (2009) s. 7

Från statligt håll kan SMF främst stödjas på två olika sätt. Dels genom en småföretagarpolitik som tar sin utgångspunkt från en generell ekonomisk politik och dels genom selektiva insatser. Insatsernas fokus varierar över tid men rör sig traditionellt kring riskkapitalförsörjning och olika former av företagservice (rådgivnings- och informationsinsatser). De flesta av dessa insatser bygger på empiriska och normativa föreställningar och antaganden om vad företagen behöver.¹¹

Den offentliga sektorns roll för att stödja utvecklingen i SMF är komplex. Rätt riktade insatser kan bidra till att öka företagets konkurrenskraft, skapa ökad dynamik på arbetsmarknaden och lägga grunden för nya resurser och förmågor på både nationell och regional nivå. Felriktade insatser kan leda till nya problem och kostnader genom att policyutformningen missar att nå uppsatta mål och/eller skapar oavsiktliga och oönskade följdverkningar i samhällsekonomin. Detta innebär att det ställs stora krav på ett tydligt ansvarstagande och en transparens i meningen att det finns tydliga visioner, idéer och mål för vilken specifik roll offentlig sektor bör spela för att främja den önskade utvecklingen.¹²

1.2 Utvärderingsuppdraget

Sweco genomför på Tillväxtverkets uppdrag den löpande utvärderingen av TM 3 inom ERUF:s åtta regionala program (exklusive regionala riskkapitalfonder). Utvärderingen har en lärande ansats. Den kommer att ligga till grund för den samlade uppföljningen och de utvärderingar som ska göras i slutet av programperioden 2014 – 2020 av vilka eventuella effekter och mervärden som regionalfondsprogrammen har skapat.

Följande frågeställningar är gemensamma för alla löpande programutvärderingar:

1. Bidrar programmen på ett ändamålsenligt sätt till att uppfylla de särskilda målen under respektive investeringsprioritering i respektive program? Även oförutsedda resultat ska fångas upp.
2. Har de enskilda programmen förmåga att på ett ändamålsenligt sätt bidra till önskad förändring av angivna resultatindikatorer? Hur skulle programmets bidrag till förändring av angivna resultatindikatorer kunna mätas kvantitativt?
3. På vilket sätt och i vilken utsträckning integrerar programmen hållbarhetsaspekterna för bättre miljö, jämställdhet samt likabehandling och icke-diskriminering?
4. Bidrar programmen till gränsöverskridande samarbete och genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen?
5. I vilken utsträckning bidrar programmen till de prioriteringar och samhällsutmaningar som identifieras i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft?

Därutöver avser utvärderingen av TM 3 att besvara följande frågor:

6. Hur har programmen bidragit till nya lösningar eller genererat ny tillämpbar kunskap för att uppfylla intentionerna om ett utvecklat entreprenörskap i programmen?

¹¹ Vedung E, "Utvärdering i politik och förvaltning" (1991)

¹² Tillväxtanalys, "Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik" (2018)

7. Har programmen bidragit till nya modeller för att stödja nya och växande företag som vill pröva internationella marknader?
8. Hur har kunskaper och erfarenheter från kartlägningsprojekt och strategiska projekt under den förra programperioden använts i de nya projekten för denna period?

Under utvärderingens första etapp, som genomfördes under perioden 2016 – 2017, låg fokus på att undersöka programmens förutsättningar att generera önskade resultat. Under denna andra etapp studeras hur insatserna genomförs och om de operativa programmen genomförs enligt plan och på ett sätt som har förutsättningar att bidra till uppsatta mål och förväntade resultat.

Jämfört med den första etappen av utvärderingen så har underlaget för analysen breddats. Det baseras på en studie av de projekt som avslutas under 2017 och 2018, samt en registeranalys av involverade företag. Därutöver etableras en första ansats till en kvantitativ effektutvärdering.

Uppdraget har genomförts av Ulf Johansson, Henrik Nilsson, Sebastian Christner, Angelina Mattsson, Sven-Inge Nylund, Tobias Fridholm, Shimeng Zhou och Emma Andersson (Sweco Society AB), samt av Örjan Sölvell och Sergiy Protsiv (Ivory Tower AB). Kontaktpersoner på Tillväxtverket har varit Emelie Johansson och Bo Sandberg.

1.3 Disposition av rapporten

I kapitel 2 presenteras ramverket för utvärderingens genomförande och de datainsamlingsmetoder som använts. Kapitel 3 redogör för projektportföljen. I kapitel 4 beskrivs utvärderingens huvudsakliga observationer, analyser och slutsatser. I det avslutande femte kapitlet presenteras Swecos rekommendationer utifrån gjorda observationer i utvärderingen.

2. Genomförande

Detta kapitel beskriver genomförandet av utvärderingen av TM 3. Inledningsvis beskrivs det övergripande analytiska ramverk som tillämpats för att besvara utvärderingsfrågorna. Därefter följer en beskrivning av de bedömningskriterier som används för att operationalisera utvärderingsfrågorna. Utvärderingen är strukturerad för att svara på om programmen och beviljade projekt är konstruerade på ett relevant sätt, om de implementeras enligt plan och med hög kvalitet, om det är möjligt att observera resultat på kort sikt, vilka programexterna faktorer som kan påverka programmets utfall, samt programmens möjlighet att bidra till långsiktiga, önskvärda förändringar i SMFs konkurrenskraft.

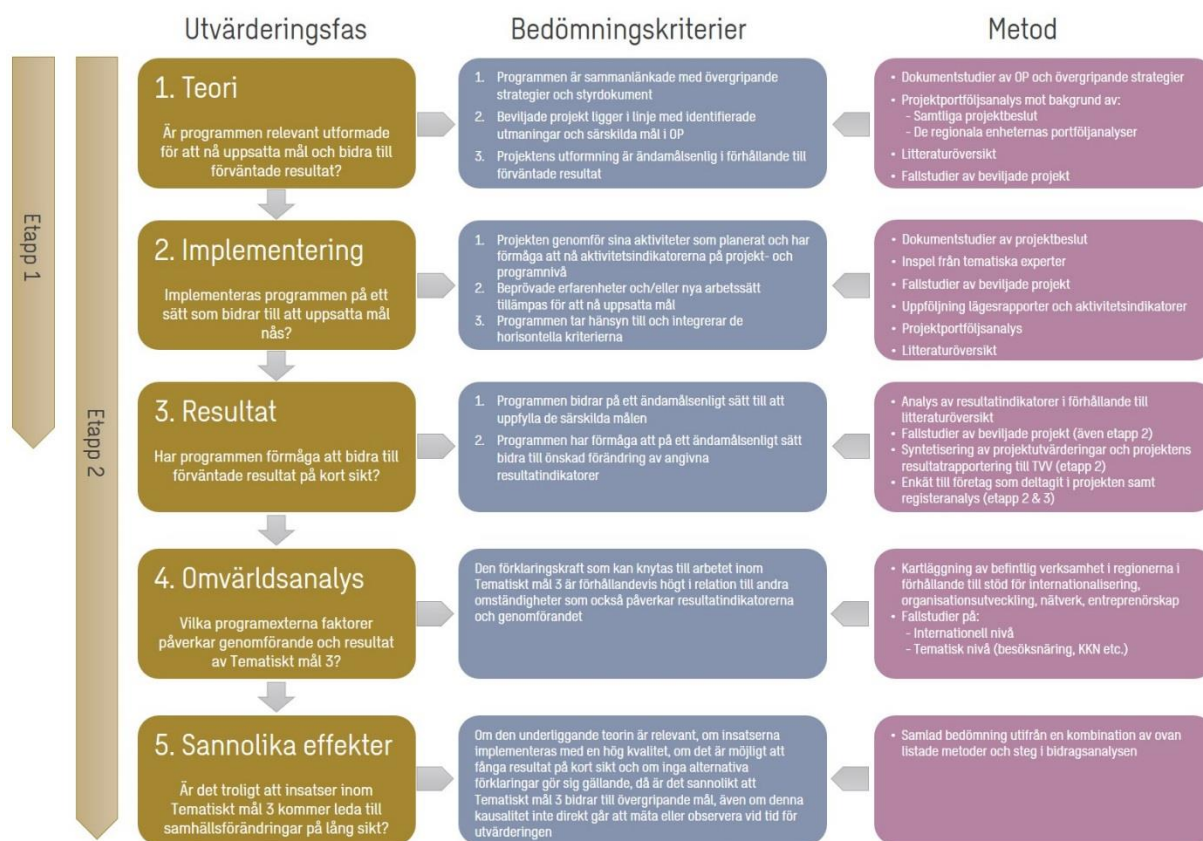
2.1 Utvärderingens analytiska ramverk

De projekt som analyserats i denna utvärderingsetapp har avslutats eller börjar närma sig avslut under åren 2017 och 2018. Det gör det möjligt att få en bättre helhetsbild av projektens implementering och att se tidiga indikationer på programmets resultat- och måluppfyllnad.

Bidragsanalysen utgår från följande fem steg:

1. ... om den underliggande förändringsteorin är relevant,
2. ... om insatserna implementeras med en hög kvalitet,
3. ... om det är möjligt att observera resultat på kort sikt
4. ... och om inga alternativa förklaringar eller omvärldsfaktorer gör sig gällande,
5. ... då är det troligt att den aktuella satsningen bidrar till långsiktiga effekter

Den logik som bidragsanalysen vilar på är vägledande för den analysram med tillhörande bedömningskriterier och datakällor som ligger till grund för utvärderingen av TM 3. Analysramen sammanfattas i Figur 2.1 på nästa sida. Utvärderingen under etapp ett fokuserade på de tre första stegen i analysen medan denna etapp omfattar samtliga steg.



Figur 2.1: Utvärderingens analysram

De huvudsakliga datainsamlingsmetoder som använts under etapp två är:

- **Dokumentstudier** som har gjorts med fokus på projektbeslut, övergripande strategier och styrdokument så som EU2020, Partnerskapsöverenskommelsen (PÖ) och de operativa programmen (OP).
- En omfattande **litteraturstudie** gjordes under utvärderingens första etapp och användes som teoretisk utgångspunkt för utvärderingens analysram. Studien har även använts under denna etapp och dessutom kompletterats med ytterligare litteratur i samband med den utveckling av analysramen som krävts för genomförandet av etapp två.
- **Djupintervjuer** har genomförts med minst en representant, oftast projektledaren, från totalt 80 projekt av de 172¹³ projekt som beviljats inom TM 3. (Självskattning kan innehålla ett inslag av positiv bias, som i utvärderingen delvis har kunnat hanteras genom analysen av projektbeslut.)
- En **analys av omvärldsfaktorer** baserad på dokumentstudier samt intervjuer med företrädare för de branscher som tydligast adresseras av projekten inom TM 3.

¹³ Beviljade projekt till och med april 2018, samt exklusive förstudier och regionala riskkapitalfonder (Källa: Tillväxtverket)

- En **registerstudie** av samtliga företag som ingått i de analyserade projekten baserat på sektorstillhörighet för att kunna utröna hur väl projekten adresserar relevanta målgrupper, dvs involverar företag som kan förväntas kunna öka sin konkurrenskraft med bidrag från programmen.

Genomförandet av utvärderingens andra etapp utgår från den litteraturöversikt över selektiva företagsstöd som gjordes under etapp ett. Litteraturöversikten bygger i första hand på studier gjorda på svenska företagsstöd och med fokus på potentiella effekter på konkurrenskraften i SMF. Vad gäller stödinsatsernas bakomliggande logik var utgångspunkten främst internationella studier.

Analysen av bedömningskriterierna i bidragsanalysen baseras huvudsakligen på intervjuer med projektföreträdare samt dokumentstudier av projektbeslut. Insamlade data har systematiserats med hjälp av ett antal frågeställningar med underliggande bedömningskriterier som presenteras i detalj i Bilaga 7.

Sweco har även genomfört metodutveckling för att förbereda en kvantitativ effektutvärdering. En mer utförlig metodbeskrivning återfinns i Bilaga 8. De företag som varit involverade i insatser inom TM 3 har analyserats i relation till jämförbara kontrollgrupper, utifrån företagets utveckling avseende total faktorproduktivitet (TFP), omsättning och lönesumma. Med hjälp av kontrollgrupperna har även utvecklingen av företagets omsättning, TFP och lönesumma under åren som föregick att de mottog insatser från projekten analyserats. Relativt kort tid har passerat sedan företagen mottog insatserna från projekten, och många av projekten pågår fortfarande. Empirin pekar på att det bör gå minst tre år från det att insatserna avslutas innan långsiktiga effekter kan påvisas med kvantitativa metoder. Denna del av utvärderingen ska därför ses som en kvantitativ ansats för att visa vad som kan göras under kommande etapper av utvärderingen.

Avslutningsvis har ett urval av företag intervjuats inom ramen för sex särskilda fallstudier. Utöver intervjuer med företag, baseras fallstudierna på genomförda intervjuer med projektledare, fallstudier genomförda under utvärderingens första etapp, externa projektutvärderingar, lägesrapporter, samt projektbeslut. Dessa fallstudier har inte ingått i analysen utan de är snarare ett resultat av den. De syftar till att belysa exempel på projekt som Sweco bedömer har genomförts med hög kvalitet i relation till de faktorer som bedömts i analysen. Fallstudieprojekten är således inte representativa för samtliga projekt. Det går dock att dra värdefulla, generella lärdomar från dem, inte minst om hur projektägare framgångsrikt kan adressera utmaningar som är specifika för regionen. Då de inte utgjort underlag för analysen så redovisas de separat i Bilaga 4.

2.1.1 Är programmen relevant utformade för att nå uppsatta mål och bidra till förväntade resultat?

En förutsättning för att programmen ska bidra till önskade resultat är att programmets målsättningar, i termer av särskilda mål och beviljade projekt, ligger i linje med övergripande strategier och styrdokument. Vidare måste projekten vara ändamålsenligt konstruerade på så sätt att projektägarna gör korrekta antaganden om programområdets utmaningar och genomför insatser som utifrån beprövade erfarenheter visat sig bidra till önskade resultat som ligger i linje med de särskilda målen. Ofta kan det även finnas skäl för ett projekt att använda nyskapande arbetsmetoder för att uppnå högre kostnadseffektivitet. Uppfylls dessa förutsättningar kan programmet sägas bygga på gedigen teoretisk grund. Nedan presenteras mer ingående de bedömningskriterier som kopplar till den övergripande frågeställningen om programmets och beviljade projekts utformning.

1. Är programmen sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument?

För att programmen ska ha möjlighet att bidra till målsättningarna som formulerats i EU2020-strategin och PÖ krävs att målsättningarna i de operativa programmen överensstämmer med nämnda dokument. Detta analyserades framförallt under utvärderingens första etapp.

2. Ligger beviljade projekt i linje med identifierade utmaningar och särskilda mål?

De projekt som beviljas av Strukturfondspartnerskapen (SFP) ska ligga i linje med de utmaningar och särskilda mål som specificeras i OP. Denna bedömning gjordes under första utvärderings-etappen inom ramen för fallstudier av 26 projekt. I denna etapp har motsvarande bedömning gjorts på basis av samtliga de 80 projekt som analyserats.

3. Är projektens utformning ändamålsenlig i förhållande till förväntade resultat?

För att ha förutsättningar att leda till önskade resultat måste de projekt som beviljas inom programmen bygga på en logik som är relevant. Denna logik kan bygga på forskning eller empiri som ger stöd till att de projektaktiviteter som ska genomföras har förmåga att bidra både till projektmålen och på övergripande nivå till programmets särskilda mål och resultatindikatorer. En annan viktig faktor i detta sammanhang är att insatserna är baserade på konstaterade behov hos företagen i regionen och inte riskerar att bidra till oönskade undanträngningseffekter. Sådana effekter kan vara att de stödmottagande företagen växer på bekostnad av andra företag eller till och med att andra företag slås ut. Om ett företag hade kunnat utvecklas på samma sätt även utan stöd så uppstår dödviktsförluster – offentliga medel används då inte effektivt.¹⁴ Det har tidigare observerats att offentliga stödprogram kan riskera att skapa felaktiga incitamentsstrukturer, till exempel genom att minska negativa effekter för företag som misslyckas.¹⁵ För att kunna bedöma om så har skett krävs att insatserna är tillräckligt transparenta och avgränsade. Vidare bör projektens utformning bedömas med hänsyn till utvärderingsaspekterna *effektivitet* och *hållbarhet* i enlighet med regelverket för EUs strukturfonder.¹⁶ Med effektivitet lägger även Sweco särskild vikt vid förhållandet mellan förväntade resultat och insatta resurser, det vill säga de enskilda projektens kostnadseffektivitet. Tidigare utvärderingar pekar på att program med stora budgetar tenderar att använda generiska insatser i större utsträckning än program med små budgetar, något som riskerar att leda till en lägre kostnadseffektivitet.¹⁷

Denna analys inleddes inom ramen för ett antal fallstudier under utvärderingens första etapp. Under denna etapp har analysmaterialet kompletterats med genomgång av 80 projekt, där stor vikt har lagts vid projektlogiken i de enskilda projekten. Mer specifikt innebär detta att tre frågeställningar lyfts.

Den första frågan är om projekten utgår från strukturella svagheter som berör målgruppen SMF. I Entreprenörskapsutredningen (SOU 2016:72) framhävs att den övergripande principen för ett offentligt åtagande är att insatserna koncentreras till områden som karaktäriseras av olika former av marknads- eller systemmisslyckanden där de potentiella samhällsekonomiska vinsterna av företagsfrämjande stöd kan vara betydande. Det innebär att stödinsatser bör riktas så nära som

¹⁴ Lerner, J. "Boulevard of Broken Dreams. When Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital have Failed – and What to Do About it." Princeton University Press, Princeton, NJ. (2009)

¹⁵ Winter, D. "Nationalekonomi som den kunde ha blivit om det fanns en roll för entreprenören." (2016); I McKelvey, M. & Zaring, O. "Sveriges entreprenöriella ekosystem." Företag, akademi, politik. (2016)

¹⁶ Art. 54 CPR (1303/2013)

¹⁷ EU-kommissionen. "Support to SMEs – Increasing research and Innovation in SMEs and SME Development." (2016)

möjligt det problem som man försöker lösa och baserat på de behov som identifieras av individer och företag. För att detta ska vara möjligt krävs ett tydligt erbjudande till företagen från projektens sida. När företagen uppfattar att projekten har en tydlig idé som utgår från företagets faktiska behov förefaller det lättare att nå ut till rätt företag med projekten.¹⁸

Den andra frågan är om projektmålen är tydliga och mätbara. Under programperioden 2007 – 2013 lade ERUF stor vikt vid ett revisorsbaserat tänkande, vilket innebar att de fokuserade på faktorer så som antal företag som fått stöd, ex-ante uttalanden om förväntad process- eller produktutveckling, samt standardindikatorer på måluppfyllelse (t.ex. antal skapade jobb). Detta tenderade att leda till en överdrivet förenklad syn på hur ERUF:s insatser är tänkta att fungera. I praktiken innebär det att programmen i sina målformuleringar behöver gå längre än de standardiserade aktivitetsindikatorer som alla program ska använda.¹⁹

Med utgångspunkt från en rad fallstudier fastslår EU-kommissionen behovet av att utveckla nya sätt att mäta resultat och effekter för att kunna bedöma en insats genomförande och grad av måluppfyllelse. Projektmålen bör därför vara stringenta och möjliga att utvärdera. Mål som inte är utformade på ett ändamålsenligt sätt gör det svårt att följa upp genomförda aktiviteter och deras effekter. Otydliga mål medför också att effektutvärderingar av stödinsatser ifrågasätts då olika aktörer kan tolka såväl mål som resultat av en insats på olika sätt.²⁰

Den tredje frågan är om insatserna är anpassade till den regionala kontexten och en tydlig målgrupp och dess behov. Konkurrenskraft kan byggas på flera faktorer, såsom pris eller kvalitet. Oavsett vad ett företag bygger sin konkurrenskraft på, så har företag goda förutsättningar att bli konkurrenskraftiga om de kan bygga upp interna och externa värdekedjor som skiljer sig från konkurrenternas och som är svåra att kopiera. Vilka dessa värdekedjor är och vad som eventuellt hindrar företagen från att utnyttja eller skapa dem skiljer sig i högsta grad mellan regioner och branscher. Därför är det viktigt att stödinsatser baseras på förståelse för företagets platsspecifika behov. I EU-kommissionens utvärdering av stöd till SMF under programperioden 2007 – 2013 påpekas även att selektiva insatser som är riktade mot väldefinierade målgrupper och väl underbyggda förändringsteorier tycks vara bättre på att ge avsedda, långsiktiga förändringar av företagets konkurrenskraft än insatser riktade mot breda och svagt definierade målgrupper. Med utgångspunkt från denna slutsats undersöks vilka typer av insatser och målgrupper som prioriteras.

En framgångsrik projektstrategi bör utgå från företagets specifika behov och baseras på en djupgående kontextuell förståelse för vilket marknadsmisslyckande eller vilken systemsvaghet som behöver adresseras för att öka företagets konkurrenskraft och därmed även vilka insatser som behöver genomföras för att detta ska ske. Tidigare utvärderingar av ERUF på EU-nivå visade att trots betydande skillnader i regionala kontexter och företagsklimat var programlogiken för de operativa programmen ofta likartad och kopplad till de övergripande målsättningarna i Lissabonstrategin. Insatser för SMF innefattade ofta stödinstrument som till stor del bestod av konventionella stöd och endast begränsade överväganden gjordes om vilka typer av instrument som

¹⁸ Tillväxtanalys, "Resultatutvärdering av regionala strukturfondsprogram 2007 – 2013." (2016)

¹⁹ För mer om EU-kommissionens syn på indikatorer och uppföljning, se European Commission, "Guidance Document on Monitoring and Evaluation – Concepts and Recommendations The Programme Period 2014 – 2020." (2014)

²⁰ Riksrevisionen, "Statliga stöd till innovation och företagande", RIR 2016:22 (2016)

är mest effektiva för att åstadkomma ett specifikt resultat.²¹ Därför undersöks i denna rapport till vilken grad insatserna inom TM 3 är kontextuellt anpassade.

I detta sammanhang pekar EU-kommissionen på att den inriktning på smart specialisering som prioriteras under nuvarande programperiod (2014 – 2020) erbjuder konkreta möjligheter att utveckla ERUF-strategier som bygger på en regional, platsbaserad dimension. OECD och Världsbanken stödjer denna syn på den regionala kontextens betydelse för arbete med att främja entreprenörskap och innovation. Att insatsernas genomslagskraft i ERUFs olika program ska säkerställas genom fokus på regionala förhållanden nämns även i PÖ.²² Detta kräver en regionalt baserad förändringsteori, som beskriver varför en insats behövs och på vilket sätt den bäst kan skapa mervärde givet de regionala omständigheterna.²³

2.1.2 Implementeras programmen på ett sätt som bidrar till att uppsatta mål nås?

Det räcker inte med att programmen är teoretiskt väl utformade för att önskade resultat ska uppnås. För detta krävs att beviljade projekt genomför sina aktiviteter som planerat och med hög kvalitet, samt att de uppfyller kraven på att integrera hållbarhetsaspekterna i projektgenomförandet.

1. Genomförs projektens aktiviteter som planerat och har projekten förmåga att nå aktivitetsindikatorerna på projekt- och programnivå?

Erfarenheter från tidigare programperioder inom ERUF är att beviljade projekt sällan genomförs helt enligt plan, vilket kan bero på olika orsaker och få konsekvenser för projektets möjligheter att nå resultat. Kompetens och kapacitet att leda och driva projekten är här en viktig faktor.²⁴ Ett fokus på att engagera projektägare som har en djupare förståelse av företagets styrkor och svagheter förbättrar förutsättningarna för att nå önskade resultat. I denna etapp undersöks hur projektens interna arbete fungerat. Analysen fokuserar här på om utlovade aktiviteter genomförts och om tidplanen hållits. Vidare analyseras om projektet haft tillräckliga och rätt kompetenser till sitt förfogande samt om dess samverkan med andra projekt och verksamheter fungerat väl.

En majoritet av projekten är beroende av företagets aktiva deltagande för att nå sina resultat. Sweco har därför bedömt projektens förmåga att nå ut till relevant målgrupp med sina insatser.²⁵

För att kunna göra denna bedömning har Sweco tillämpat en metod som utvecklats på Harvard för att bestämma vilka branscher som har förutsättningar att expandera och att växa på, exempelvis men inte nödvändigtvis, en internationell marknad.²⁶ Sweco har i denna rapport valt att klassificera branscher med expansionspotential som tillhörande "exposektorn".²⁷ Övriga branscher klassificeras som tillhörande "lokalsektorn". Inom exposektorn testas företagets konkurrenskraft

²¹ EU-kommissionen (DG Regio), "Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes Financed by the ERDF. Enterprise Support." (2010)

EU-kommissionen. "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)" (2016)

²² http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-sweden-summary_sv.pdf

²³ ibid

²⁴ Tillväxtanalys, "Resultatutvärdering av regionala strukturprogram 2007 – 2013" (2016)

²⁵ Då i rapporteringen av aktivitetsindikatorer i NYPS vid tidpunkt för denna delrapport inte var komplett så har denna datakälla inte kunnat användas fullt ut under etapp två, men den föreslås få större vikt under etapp tre av utvärderingen.

²⁶ Huvudsakligen baserat på Michael E Porters forskning om företags konkurrenskraft

²⁷ Sölvell Ö, "Kluster och den nya näringspolitiken" (ITPS 2004); "Clusters – balancing evolutionary and constructive forces" (2009)

ständig och i denna sektor är behovet av förnyelse genom nya produkter, processer och affärsmodeller större än inom lokalsektorn. En regional närings- och innovationspolitik som syftar till att höja företagens långsiktiga konkurrenskraft bör därför ha ett fokus på exposektorn. Kategoriseringen beskrivs närmare i Bilaga 6.

2. Tillämpas beprövade erfarenheter och/eller nya arbetssätt för att nå uppsatta mål?

Behovet av nyskapande och användande av nya arbetssätt understryks på europeisk och nationell nivå. I en kommentar till utvärderingen av ERUF programperioden 2007 – 2013 konstaterade Tillväxtverket att ”insatserna borde varit mer nyskapande, additionella och experimenterande för att leva upp till utgångspunkterna för ERUF”.²⁸

För att klargöra inslaget av nyskapande granskar Sweco i vilken grad de beviljade projekten implementerats på ett nyskapande sätt. Nyskapande kan utgå från beprövade metoder. Som nyskapande räknas aktiviteter som till genomförande och målbild skiljer sig från aktiviteter som projektägaren tidigare genomförts i projekt under denna eller föregående programperiod – aktiviteter som utgår från tydligt formulerade ambitioner att utveckla projektägarens ordinarie erbjudanden eller att en process ska utvecklas.

I vissa fall kan det vara kostnadseffektivare att använda TM 3-medel som förstärkning av etablerade insatser vars utformning och implementering visat sig bidra med goda resultat, än att experimentera med nya metoder och arbetssätt. Detta kan vara en effektiv användning av medel, förutsatt att insatserna bygger på väldokumenterade och beprövade erfarenheter från tidigare programperioder. Beprövade metoder minskar behovet av att bygga upp nya ledningsresurser eller administrativa resurser, nödvändiga kunskaper om – och informationskanaler till – målgrupperna finns ofta etablerade i organisationen. Samtidigt finns en risk att etablerade strukturer har svårare att bryta ny mark eller att möta behoven hos mindre traditionella typer av företag.

Det finns således inget enkelt svar på frågan hur TM 3 kompletterar den etablerade blandningen av olika styr- och stödinsatser och utvecklingen av dessa kan således betraktas ur olika synvinklar. Då inslaget av nydanande anses viktigt för just användningen av ERUF-stödda insatser läggs dock fokus på denna komponent i utvärderingens andra etapp.

3. Tar programmen hänsyn till och integrerar hållbarhetsaspekterna?

Tillväxtverket kräver att projektägare ska ta hänsyn till, och använda, hållbarhetsaspekterna som verktyg för att nå sina projektmål för att projekten ska bli beviljade.²⁹ Projektägare måste därför i sin projektansökan beskriva hur hållbarhetsaspekterna kommer att användas som verktyg för att bidra till att uppfylla projektets mål och resultat, samt till hållbar utveckling och tillväxt i programområdet.³⁰ I denna etapp av utvärderingen undersöks hur projektägarna tagit hänsyn till hållbarhetsaspekterna genom en analys av hur 80 projekt tillämpat aspekterna under genomförandet.

2.1.3 Har programmen förmåga att bidra till förväntade resultat?

Den tredje gruppen av bedömningskriterier syftar till att fånga om programmen har förmåga att bidra till förväntade resultat. De flesta projekt som analyserats var ännu inte helt avslutade vid tidpunkten för datainsamlingen för denna rapport, varför det endast varit möjligt att observera i

²⁸ G Brulin, Tillväxtverket, föredrag för SINTEF, Norge (2016)

²⁹ De hållbarhetsaspekter som alla ska beakta i planering, genomförande och uppföljning av projekt är bättre miljö, lika möjligheter och icke-diskriminering samt jämställdhet

³⁰ <https://tillvaxtverket.se/eu-program/guide-for-horizontella-kriterier.html>

vilken utsträckning projekten uppger att de uppnått sina projekt- och delmål. Fokus ligger liksom i utvärderingens första etapp på att fånga projektens bedömda möjlighet att bidra till måluppfyllelse.

1. Har programmen förmåga att på ett ändamålsenligt sätt bidra till önskad förändring av resultatindikatorer och särskilda mål?

Beviljade projekt ska på ett ändamålsenligt sätt bidra till att uppfylla de särskilda mål och resultatindikatorer som formulerats för valda investeringsprioriteringar. Utifrån en bedömning av huruvida beviljade projekt utformats på relevant sätt, implementeras på avsett sätt, samt av vilka projektmål som uppnås, görs en samlad bedömning av programmens möjligheter att bidra till de särskilda målen och resultatindikatorerna.

Den kategorisering av målbilder inom TM 3-projekt som togs fram under etapp ett för att bedöma på vilket sätt och i vilken utsträckning projekt och delmål kan bidra till uppfyllande av särskilda mål och resultatindikatorer har behållits. Projekten inom TM 3 arbetar i linje med följande fyra målbilder:

- **Ökad internationalisering:** Insatser som primärt syftar till att stärka SMFs förmåga till export- och internationalisering med fokus på ökad kunskap om marknader och processer för internationalisering. Logiken bakom dessa insatser bygger på att många SMF upplever stora hinder för internationalisering, som brist på resurser, höga inträdeskostnader eller brist på kontakter och nätverk.³¹
- **Organisationsutveckling:** Insatser som primärt syftar till att modernisera och diversifiera befintligt näringsliv genom nya metoder för produkt- och tjänsteutveckling i berörda målföretag för ökad effektivisering, konkurrenskraft och innovationsförmåga. Även projekt som syftar till att kompetensutveckla företags personal ryms i denna kategori. Dessa insatser utgår från att det finns marknadsmisslyckanden som gör att företag inte investerar tillräckligt i organisationsutveckling som hade kunnat göra deras verksamhet effektivare.³²
- **Stärkta nätverk:** Insatser som primärt syftar till att bygga upp eller utveckla formella och informella nätverk mellan företag, mellan företag och det offentliga, inom Triple Helix (akademi, näringsliv, offentliga aktörer) eller mellan stödjande aktörer, exempelvis genom klusterinitiativ, branschnätverk eller inom ett tematiskt område. Logiken bakom att stärka detta samspel är att nyckelaktörerna i många lokala och regionala miljöer ofta har ett utvecklat samspel med stora innovationsgap, exempelvis kunskapsbrister över aktörsgränser, brist på nätverk, samarbeten och förtroende.³³ Stärkta nätverk är snarare ett medel än ett mål, men de har kategoriserats som mål i utvärderingen då flera TM 3-projekt har stärkta nätverk som främsta målsättning för insatsen.
- **Ökat entreprenörskap:** Insatser som primärt syftar till att påverka attityder eller stärka förutsättningarna för entreprenörer eller företag i tidiga faser att starta och utveckla nya idéer och ta dessa till marknaden. Även om entreprenörskap och dess effekter kan vara svåra

³¹ Företagens villkor och verklighet 2014

³² Akerlof, G. "The market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism" (1970); Grossman, S. J., & Stiglitz, J. E. "On the Impossibility of Informationally Efficient Markets", *American Economic Review* s. 393-408. (1980),

³³ Uppdelningen av innovationsgap är influerad av de sju innovationsgap som beskrivs i Sölvell, Ö., Lindqvist, G., Ketels, C. & Williams, M. "The Cluster Initiative Greenbook 2.0" (2012)

att mäta så är forskningen tämligen samstämmig i att entreprenörskap på längre sikt främjar ekonomisk tillväxt på aggregerad nivå.³⁴

2.1.4 Vilka externa faktorer påverkar genomförande och resultat?

Faktorer i företagets omvärld spelar en viktig roll för deras utvecklingsförmåga och kan också påverka deras benägenhet att delta i projektens insatser. Förekomsten av programexterna faktorer som kan ha påverkat projekten och deras målgrupp behöver därför studeras för att kunna föra ett kontrafaktiskt resonemang om i vilken grad gjorda insatser bidragit till att uppnå målet. Har förutsättningarna för implementering påverkats positivt eller negativt? Är projektresultat och uppnådda förändringar i företagen en följd av projekten och/eller av externa faktorer som projekten inte kunnat styra över? Sådana externa faktorer som påverkar de deltagande företagen kan delas in i två kategorier: omgivande stödstrukturer för SMF, samt förändringar i omvärlden.

1. Omgivande stödstrukturer för SMF

För att tillgodose företagets behov finns i Sverige en stödstruktur som består av en bred uppsättning av olika företagsfrämjande aktörer. Dessa finansieras ofta helt eller delvis med offentliga medel. På såväl nationell som regional och lokal nivå görs en rad olika stödinsatser utöver dem som erbjuds inom ramen för TM 3. Ett exempel är Almi-koncernen, som är en stor regional aktör med drygt 500 anställda som på olika sätt stöder SMF.³⁵ Det bedöms att cirka 75 000 privata företag erbjuder olika former av företagsstödande insatser.³⁶ De aktiviteter som bedrivs med stöd av TM 3 är således en delmängd i ett brett utbud av offentligt och/eller privat finansierade insatser för att stärka näringslivets konkurrenskraft.

I detta steg görs en analys av hur befintligt regionalt stödssystem kompletteras av insatser inom TM 3. Analyserna görs genom dokumentstudier och intervjuer med projektägare. Omkring hälften av projekten leds av projektägare som erbjuder andra företagsfrämjande insatser till SMF. Deras målsättning kan vara att förstärka eller komplettera sina ordinarie stödinsatser.

Förståelse för de företagsfrämjande systemen på regional nivå och hur de kan tänkas påverka projektens resultat är således en viktig faktor i en analys av programmets effektivitet. Projektens resultat och programmets bidrag till måloppfyllelse påverkas sannolikt av förändrat utbud, överkapacitet, störningar eller förbättringar inom den etablerade stödstruktur som omger de deltagande företagen.

2. Har det skett förändringar i omvärlden som bedöms ha påverkat utvecklingsmöjligheterna för SMF?

Företagens förutsättningar kan ändras snabbt genom marknadsmässiga förändringar, nya teknologiska genombrott eller skiftningar i den ekonomiska konjunkturen. Sådana omvärldsfaktorer kan också radikalt förändra förutsättningarna för att utvecklingsinsatser riktade mot SMF ska lyckas. De kan till exempel påverka projektägarnas förutsättningar att locka företag till insatser och att genomföra insatserna enligt plan eller möjligheterna att uppnå projektmålen.

Ett konkret exempel på omvärldsfaktorerens inverkan är att under programperioden 2007 – 2013 ändrades fokus i många insatser för SMF och företagsutvecklingsstöd till att stödja företag att överleva den finansiella kris som sammanföll med de operativa programmets genomförande. Det

³⁴ Klapper, L., R. Amit, M.E. Guillén & J.M. Quesada (2007)

³⁵ ALMI, "Års- och hållbarhetsredovisning 2017" (2018)

³⁶ Tillväxtanalys, "Utvärdering av statligt finansierad företagsrådgivning – Erfarenheter och slutsatser från utvärderingsuppdraget" (2014)

bidrog enligt EU-kommissionens egna utvärderingar å ena sidan till att många företag överlevde, men å andra sidan till att nödvändiga strukturella förändringar sköts på framtiden.³⁷

I detta steg genomförs dokumentstudier, intervjuer med projektledare och företrädare för de branscher som dominerar bland projektens målgrupper av företag för att utröna om, och i så fall i vilken grad, omvärldsfaktorer kan ha påverkat genomförande och resultat av TM 3.

2.1.5 Är det troligt att insatser inom TM 3 kommer att leda till förändringar på lång sikt?

I det avslutande steget i bidragsanalysen görs en bedömning av programmens möjlighet att bidra till långsiktiga samhällsförändringar. Bedömningen baseras på resultaten av bedömningskriterierna i analysens föregående steg och har ett fokus på förutsättningarna för projektresultat att fortleva och bidra till strukturella förändringar även efter projektens avslut.

Målet för insatser inom TM 3 är att bidra till en kvalitativ förändring i form av strukturella förändringar i företagen och/eller deras omvärld³⁸ och då helst något som andra etablerade stödformer inte kan erbjuda³⁹. För att insatserna ska vara kostnadseffektiva bör de skapa kumulativa, positiva effekter som bidrar till ett förändrat beteende hos SMF⁴⁰. För att sådana kumulativa effekter ska kunna uppstå behöver det finnas en tydlig idé om hur resultaten ska kunna fortleva efter projektets avslut.⁴¹

Under utvärderingens första etapp konstaterades att förutsättningarna för lärande och fortlevnad av de resultat som genereras av projekten bedöms vara små, där bland annat projektaktiviteternas höga kostnader bedömdes vara ett hinder för att implementera resultaten i projektägarens löpande verksamhet. Denna bedömning gjordes tidigt i projektens implementering och i denna etapp av utvärderingen går Sweco vidare med att följa upp på vilket sätt projektresultat och lärdomar bedöms kunna fortleva utan framtida tillskott av nya projektmedel.

För att fördjupa och komplettera lärdomarna från den första utvärderingsetappen görs en utvidgad analys av projektens syn på förutsättningarna för resultatspridning och lärande. Med hjälp av intervjuer med projektägare och med stöd av lägesrapporter och externa projektutvärderingar delas projektägarna in i två grupper. Till den första gruppen hör projektägare som har en tydlig idé eller plan för hur resultat, processer etc. ska fortleva efter projektets slut (*strategisk resultatspridning*). Den andra gruppen består av projektägare som saknar en plan och antar att projektresultaten på olika sätt ändå tas tillvara efter projektets slut (*organisk resultatspridning*).

För att analysera hur projekten avser att skapa långsiktiga förändringar, kategoriseras projekten efter om de främst avser skapa direkta effekter i de SMF som ingår i projekten eller om de avser påverka konkurrenskraften i SMF indirekt genom generella investeringar eller andra förändringar i den befintliga stödstrukturen, det vill säga förändringar som kommer en bred grupp SMF till del.

³⁷ EU-kommissionen, "Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)" (2016)

³⁸ Tillväxtanalys, "Resultatutvärdering av regionala strukturprogram 2007 – 2013" (2016)

³⁹ EU-kommissionen "Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)" (2016)

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Fred, Mats. "Projectification – The Trojan horse of local government" (2018)

3. Programstruktur och projektportfölj i TM 3

Detta kapitel beskriver den övergripande programstrukturen för TM 3. Projektportföljen, som består av samtliga beviljade projekt till och med april 2018, presenteras översiktligt i termer av aktiviteter och mål.

3.1 Vilka resultat vill programmen uppnå?

Målet för EU:s sammanhållningspolitik under programperioden 2014 – 2020 är att bidra till en smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla. I PÖ anges de övergripande svenska prioriteringarna 2014 – 2020 för att uppnå målsättningarna i EU 2020-strategin. Dessa har omsatts i de operativa programmen för respektive strukturfond. Insatser inom ERUF och TM 3 ska främja ett ökat entreprenörskap, samt utveckla företagande regionalt och nationellt. Insatserna ska ske fokuserat och utifrån regionala förutsättningar, samverka över programgränser och nationsgränser, kombinera entreprenörskaps- och innovationsåtgärder, samt främja företag med tillväxtpotential.⁴²

För TM 3 finns fyra investeringsprioriteringar som preciserar vilka insatser som kan beviljas medel ur regionala utvecklingsfonden. Investeringsprioritering 3a är den vanligast förekommande i programmen inom TM 3. Inget program har valt investeringsprioritering 3c.

- **3a.** Att främja entreprenörskap särskilt genom att underlätta det ekonomiska utnyttjandet av nya idéer och främja skapandet av nya företag, inklusive genom företagskuvöser.
- **3b.** Att utveckla och tillämpa nya företagsmodeller för SMF, särskilt med avseende på internationalisering.
- **3c.** Stödja skapandet och utvidgandet av avancerade kapaciteter för produkt- och tjänsteutveckling.
- **3d.** Stödja kapaciteten för SMF att växa på regionala, nationella och internationella marknader och ägna sig åt innovationsprocesser.

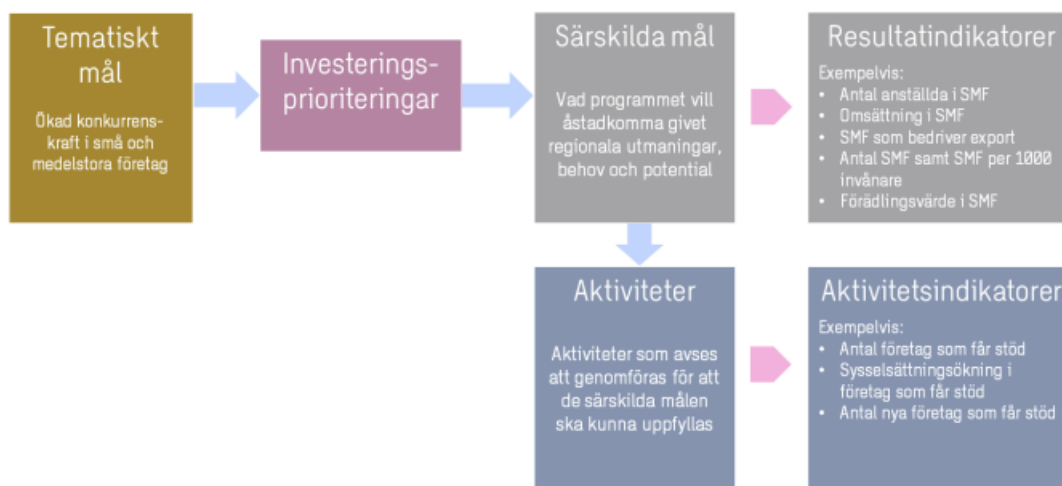
För att ytterligare precisera genomförandet har varje program inom vald investeringsprioritering formulerat så kallade *särskilda mål* med hänsyn till programmets behov och särdrag.

Till de särskilda målen är programspecifika *aktivitets- och resultatindikatorer* kopplade. Aktivitetsindikatorerna syftar till att följa upp om programmets planerade aktiviteter har genomförts. Varje program har satt upp mål för aktivitetsindikatorerna. Dessa mål ska de enskilda projekten uppnå tillsammans. Resultatindikatorerna syftar till att mäta i vilken grad programmets mål har uppfyllts.

De särskilda målen är överordnade resultatindikatorerna. Hur programmen inom TM 3 är strukturerade och hur de kan följas upp illustreras i Figur 3.1 på nästa sida.⁴³

⁴² Regeringen, "Partnerskapsöverenskommelsen" (2014)

⁴³ Angivna resultat- och aktivitetsindikatorer är de vanligast förekommande indikatorerna i programmen men utgör inte en uttömmande lista av valda indikatorer



Figur 3.1: Övergripande programstruktur för TM 3

3.2 Aktiviteter och mål i projekten

Under utvärderingens första etapp gjorde en portföljanslys utifrån projektens aktiviteter och målbilder. Projektportföljen har uppdaterats med samtliga projekt som beviljats till och med april 2018.⁴⁴ Totalt omfattar portföljen 172 projekt.

Kategoriseringen av projektens målbilder presenteras i 2.1.3 och omfattar:

- Ökad internationalisering
- Organisationsutveckling
- Stärkta nätverk
- Ökat entreprenörskap

För att nå sina mål krävs att projekten genomför aktiviteter som är valda och utformade så att de med stor sannolikhet bidrar till måloppfyllelse. Av Swecos litteraturöversikt framgår att det, trots det aktuella stödsystemets stora omfattning, har varit problematiskt att göra strikta effektutvärderingar. Skälen är flera, men det beror framförallt på en avsaknad av spårbara deltagaruppgifter, bristfälliga målformuleringar från projektägare samt svårigheter att isolera effekter av en enskild insats från andra stödinsatser.⁴⁵ Det finns således ingen generell mall för hur framgångsrika stödaktiviteter ska utformas.

Projektens aktiviteter kategoriseras inom huvudgrupperna:

- Inspiration och attitydpåverkan
- Rådgivning och coachning
- Finansiellt stöd
- Nätverksstöd
- Utveckling av befintliga stödsystem.

Tabell 3.1 nedan sammanfattar hur projektportföljen fördelar sig avseende mål och aktivitet.

⁴⁴ Exklusive förstudier och riskkapitalfonder.

⁴⁵ Se ex. EU-kommissionen, DG Regio (2010)

Projektens mål (Andel av alla projekt)	Typ av aktivitet ⁴⁶ (Andel av alla projekt)	Beskrivning av typ av aktiviteter
Ökad internationalisering (17,5 %)	Rådgivning och coaching (52%)	<ul style="list-style-type: none"> • Företagsspecifik rådgivning i tidiga faser • Företagsspecifik rådgivning i senare faser
Organisationsutveckling (49,5 %)	Finansiellt stöd (15%)	<ul style="list-style-type: none"> • Regionala företagsstöd (ej riskkapital) • Allmänna materiella investeringar • Delar av inkubatorverksamhet (kontor, utrustning)
Stärkta nätverk (14 %)	Inspiration och attitydpåverkan (10 %)	<ul style="list-style-type: none"> • Attitydpåverkan för entreprenörskap • Attitydpåverkan till särskilda utbildningsinriktningar
Ökat entreprenörskap (19 %)	Nätverksstöd (26 %)	<ul style="list-style-type: none"> • Etablering och utveckling av formella nätverk (ex. klusterinitiativ) • Informella nätverk (ex. dialogmöten) • Marknadsaktiviteter för internationalisering (ex. mässbesök)

Tabell 3.1: Mål och tillämpade aktiviteter för hittills beviljade projekt inom TM 3

⁴⁶ Somliga projekt bedriver flera av dessa aktiviteter varför summan av andelarna överskrider 100%

4. Programövergripande slutsatser

4.1 Styrning

4.1.1 Är programmen sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument?

Under utvärderingens första etapp drogs två slutsatser om programmens styrning och dessa observationer kvarstår:

- Programmens särskilda mål ligger i linje med den övergripande målsättningen om ökad konkurrenskraft i SMF. Målen är dock vagt formulerade och förmår därför inte att tydligt styra programmens innehåll.
- Resultatindikatorerna baseras oftare på en volymökning i företagen (exempelvis ökad omsättning) än faktorer som mäter en ökad konkurrenskraft. De ligger därför endast delvis i linje med det övergripande målet.

De utpekade behoven i programområdena kan generellt adresseras mer effektivt. I de operativa programmen är behoven ofta mer väl definierade och regionalt anpassade än vad de särskilda målen är. De särskilda målen är ofta alltför vagt formulerade för att effektivt kunna styra projekt så att de möter regionens utpekade behov.⁴⁷

I flera fall har behov uttryckts som ett tillstånd snarare än ett behov. Ett sådant exempel återfinns till exempel i Övre Norrland, där förhållandet att regionen har en gles befolkningsstruktur och långa avstånd har identifierats som ett behov. Detta förhållande är en geografisk struktursvaghet, inte ett behov. Exempel på behov som kan uppstå på grund av en geografisk struktursvaghet är till exempel ökat marknadstillträde, säkrad kompetensförsörjning, förstärkt IKT-infrastruktur och tillgång till branschrelaterade nätverk.

4.1.2 Ligger beviljade projekt i linje med identifierade utmaningar och de särskilda målen?

Under utvärderingens första etapp granskades ett urval av projekt för att kartlägga om projektens insatser ligger i linje med programmens identifierade utmaningar och särskilda mål. I utvärderingen konstaterades att de flesta projekt gjorde det. Som nämnts ovan så bedömdes dock att framförallt de särskilda målen var så brett formulerade så att i princip alla typer av företagsfrämjande insatser kan inrymmas. För att utveckla denna kartläggning analyserades under denna utvärderingsetapp ett större antal projekt – totalt 80 stycken. Utifrån denna analys landar Sweco i samma bedömning som under utvärderingens första etapp: Projekten ligger i linje med identifierade utmaningar och särskilda mål, men de särskilda målen är alltför vagt formulerade för att effektivt kunna styra projekten.

⁴⁷ Se Bilaga 9

4.1.3 Är projektens utformning ändamålsenliga i förhållande till förväntade resultat?

I avsnitt 2.1.1 beskrevs de aspekter av projektens utformning som är viktiga för att bidra till resultat och långsiktiga effekter. Utifrån projektbeslut och intervjuer med företrädare för projektorganisationerna har Sweco tittat närmare på hur projekten förhåller sig till dessa:

- Utgår projekten från strukturella svagheter som berör deras målgrupper av SMF och är den insats projektet gör för att uppnå sina mål tydligt beskriven och relaterad till en väl definierad problembild?
- Är insatserna anpassade till den regionala kontexten?
- Är projektmålen tydliga och mätbara, alternativt kan man göra ett kvalificerat uttalande om måluppfyllelse?

Projekt bedöms i denna utvärdering ha en god projektlogik om minst två av de tre kriterierna ovan är väl definierade och om de – utifrån omvärldsfaktorer, forskningsläge, empiri och logisk slutledningsförmåga – tydligt knyter an till projektets problemformulering.

Programmets svaga förutsättningar att styra genom särskilda mål och resultatindikatorer gör att det oftast ankommer på det enskilda projektet att länka samman företagets behov i regionen med aktiviteter och önskvärda förändringar via relevanta förändringsteorier.

I knappt två tredjedelar av projekten framgår tydligt att företagets behov har kartlagts *inför* projektet i en förstudie, ett pilotprojekt eller en annan avgränsad insats genomförd i den ordinarie verksamheten. Tydliga kartläggningar är viktiga för att kunna identifiera och precisera behov av kompletterande offentliga insatser i regionens SMF. Detta gäller särskilt de projektägare som inte har företagsfrämjande verksamheter i sin ordinarie verksamhet. Då Swecos bedömning primärt bygger på intervjuer och projektbeslut så är det svårt att närmare bedöma kvaliteten på projektens förberedande kartläggningar. En kvalitetsbedömning är särskilt svår att göra i projekt där projektägaren är en etablerad företagsfrämjande stödaktör, då sådana projekt kan bygga på en empirisk kunskap inom organisationen som nödvändigtvis inte är uttalad och nedskrivna.

En bedömning av projektens ändamålsenlighet i relation till programmets uttalade behov och mål kräver därför en mer djupgående analys av den logik och de behov som projektägarna säger sig grunda projektinsatserna på. En god projektlogik är resultatet av en underliggande förändringsteori som är relevant och som tydligt definierar projektets problembild, målgrupp, aktiviteter och målsättningar, samt hur dessa faktorer hänger ihop. En sådan logik främjar såväl kostnadseffektivitet som transparens i programmen. Projektlogiken är utgångspunkten för projektens erbjudande till företagen och lägger grunden till deras genomförande. Utan en tydlig projektlogik är det i princip omöjligt för en utvärderare att bedöma vad projektet ska leda till.

Knappt två tredjedelar av de studerade projekten bedöms ha en god projektlogik. I några av dessa projekt har den bristande projektlogiken omarbetats eller förtydligats under projektets genomförande. Sweco väljer dock att betrakta detta som en kvalitet i projektens implementering, en frågeställning som hanteras senare i detta kapitel.

I projekt med en god projektlogik framgår det tydligt vad som hindrar företagen i målgruppen att uppnå sin fulla tillväxtpotential och det finns en djupgående kunskap om platsbaserade faktorer som är relaterade till regionala och branschmässiga förhållanden. Målgruppen är distinkt definierad och det finns en rimlig förklaring till varför en offentlig insats skulle kunna bidra till den förändring som krävs för att möta målgruppens behov.

Projekt med en otydlig projektlogik bygger ofta på generella problembeskrivningar som inte är tydligt kopplade till identifierade regionala behov. Projektinsatserna beskrivs vagt, de tenderar att vara generella och riktade mot företag i flera eller alla branscher i regionen. Bland samtliga projekt så har en tredjedel en svag projektlogik. I denna grupp återfinns fem projekt med en särskilt svag logik. Dessa projekt ska guida företag till insatser inom företagsfrämjandet eller främja samverkan mellan befintliga aktörer i de företagsfrämjande systemen. Det kan i detta sammanhang noteras att tidigare studier har visat att den främsta anledningen till att företag inte använder sig av offentligt finansierad rådgivning är att de inte anser sig behöva ett sådant stöd, snarare än att de inte kan orientera sig i stödssystemet.⁴⁸

På grund av oklara kopplingar mellan behov, målgrupper, insatser och projektmål bedöms risken vara större för undanträngningseffekter eller dödviktsförluster i projekt med svag projektlogik. Inget av de operativa programmen förhåller sig till denna risk. Eftersom projekten ska syfta till att kompensera för brister i marknadens funktionssätt är det viktigt att på förhand bedöma dessa risker och anpassa programmets styrning därefter. Sweco bedömer att det i dessa projekt är stor risk för att insatsens samhällsekonomiska värde inte motsvarar dess kostnader.

I korthet om styrning

- *Programmen har inte i tillräcklig grad identifierat vilka behov företagen har och hur de avser att möta dessa behov. Det är till exempel ofta otydligt hur de särskilda målen i de operativa programmen knyter an till sådana, identifierade behov.*
- *I de fall projekten bedöms ligga i linje med identifierade behov i regionen, är det ofta oklart om projekten adresserar målen på ett effektivt sätt.*
- *I de fall projekt syftar till att guida företag till insatser inom företagsfrämjandet eller främja samverkan mellan befintliga aktörer i de företagsfrämjande systemen bör programmen vara särskilt observanta på risken för överlappningar och dödviktseffekter.*

⁴⁸ Ex. Von Friedrichs, Y., Lundström, A. & Nordström, C. "Hur kan mer effektiva stöd utformas för att få fram livskraftiga nya och unga företag" (2014); Kremel & Lundström. "Behov och betydelse av rådgivning till nya och unga företag" (2009); Kempinsky, Peter m fl. FBA "Statligt finansierad företagsrådgivning. För fler och växande företag" (2009).

4.2 Genomförande

4.2.1 Genomförs projektens aktiviteter som planerat och har projekten förmåga att nå aktivitetsindikatorerna på projekt- och programnivå?

Sweco har bedömt hur projektens implementering har fungerat, vilket är en förutsättning för att projektets förändringsteori ska kunna förverkligas. Ett bra genomförande kan även förbättra utfallet i projekt som saknar tydlig projektlogik. Med implementering avses i detta fall samtliga aktiviteter som genomförts i projektet – från tilldelningsbeslut till projektavslut.

4.2.1.1 Projektens arbetsprocess

Swecos bedömning av hur det löpande arbetet i projekten har fungerat bygger på följande frågor, som besvarats av företrädare från projektorganisationerna:

- Har projektets tidplan hållits?
- Har projektet haft tillräcklig bemanning?
- Har det funnits rätt kompetens i projektorganisationen?
- Har samverkan med andra projekt/verksamheter fungerat tillfredsställande?
- Om projektet syftar till att stärka nätverk: Har samverkan inom nätverket fungerat tillfredsställande?
- Om relevant: Har projektlogiken omarbetats under projektets gång?
- Om relevant: Har det funnits tillräcklig kompetens hos externa konsulter som genomfört tjänster för projektets räkning?
- Har eventuell konkurrens från andra projekt kunnat hanteras på ett bra vis – exempelvis genom att projekten kompletterat varandra snarare än att konkurrera?

Tre av fyra projektledare lyfte vid intervjuerna fram fler positiva aspekter än negativa aspekter av projektets genomförande. Projektledare har förvisso tydliga incitament att bedöma det egna genomförandet som positivt. Trots detta har många av projektledare också pekat på svårigheter och problematiserat sitt projekts genomförande i relation till bland annat strukturfondsprogrammets upplägg, lagstiftning, omvärldsfaktorer och samarbetspartners. Några exempel på upplevda svårigheter där många projekt har haft problem är:

- Bristande kunskaper om LOU har försenat eller försvårat genomförandet av vissa projektinsatser.⁴⁹ Detta är främst återkommande bland projektägare med låg erfarenhet av företagsfrämjande stödprojekt.
- Flera projektledare har uppgivit att administrativa problem med Tillväxtverket varit en hämsko på projektets genomförande. Dessa projektledare har lagt ut pengar på projektrelaterade utgifter som Tillväxtverket enligt deras uppfattning inte snabbt nog kompenserat dem för, vilket främst drabbat mindre resursstarka projektägare.
- Kommuner visar som sekundär målgrupp eller samarbetspartner inte det intresse för projektet som projektägaren hade räknat med.
- Projektledare har slutat varpå ett omtag måste göras.
- Högkonjunkturen har gjort det svårt att nå företaget i relevant målgrupp.
- Nyanlända involveras inte i den omfattning som projektledaren hade hoppats på.

⁴⁹ Lagen (2015:1145) om offentlig upphandling (LOU)

Var fjärde projektledare pekar på ett bristfälligt genomförande. I övriga projekt och i TM 3 som helhet bedömer dock Sweco att projektens interna arbetsprocess i stort har fungerat väl och på så vis kunnat vara en bidragande faktor till att projekten når sina målsättningar.

Projekten har överlag varit välförankrade i de organisationer de samverkar med. I de fall då förankringen varit bristfällig har det ofta handlat om fall där kommuner varit samarbetspartners i projekten. Kommunerna upplevs inte se relevansen i det egna deltagandet i projekten eller så saknar de resurser att engagera sig i genomförandet eller förvaltningen av projektresultaten. Kommunal resursbrist tycks vara särskilt förekommande i programområdena Norra Mellansverige och Övre Norrland.

4.2.1.2 Resultat av projektens urvalsprocess

Under utvärderingens första etapp konstaterades att programmens möjligheter att nå resultat avgörs av hur väl de lyckas nå företag som har potential att växa och öka sin konkurrenskraft. Baserat på analysramen bör projekten framför allt rikta sig till företag inom branscher som tillhör det Sweco kategoriserar som exposektorn.

En tredjedel av de företag som deltagit i projekten är lokalföretag med små möjligheter att öka sin konkurrenskraft eller att växa på en större marknad. Sweco bedömer därför att urvalsprocessen brustit i många projekt. Andelen expoföretag i projekten skiljer sig också åt mellan regionerna. I de flesta programmen i södra Sverige kommer avsevärt fler av de deltagande företagen från exposektorn jämfört med projekt i Norra Mellansverige, Övre Norrland och Mellersta Norrland.

Swecos kvantitativa analys visar på övergripande programnivå (TM 3) att de företag som involverats ofta vuxit snabbare än jämförbara företag som inte fått stöd (räknat i utveckling av omsättning och antal anställda under åren före projektperioden). Det kan vara en indikation på att många projekt når rätt målgrupp. Utifrån tillgängliga data går det i nuläget inte att dra långtgående slutsatser om TM 3:s möjligheter att bidra till fortsatt expansion i dessa företag. I flera fall finns det anledning att ifrågasätta projektens förmåga att nå rätt företag, dvs. projektens urvalsprocess. Framför allt i två analyserade ramprogram i Övre Norrland finns en risk att stöden blir mer av ett omfördelningsinstrument än att de bidrar till stärkt konkurrenskraft. I båda dessa program har dessutom en stor andel av företagen fått stöd upprepade gånger under loppet av flera år, vilket pekar på ett utdraget bidragsberoende som inte leder till önskade förändringar utan snarare stimulerar investeringar som inte är grundade på marknadsefterfrågan och som riskerar att snedvrider konkurrenssituationen på den lokala marknaden.

4.2.2 Tillämpas beprövade erfarenheter och/eller nya arbetssätt för att nå uppsatta mål?

Tillväxtverket konstaterade inför denna programperiod att insatser under den förra programperioden borde varit mer nyskapande och experimenterande för att leva upp till utgångspunkterna för ERUF. Under utvärderingens första etapp bedömdes att färre än hälften av projekten tillämpade tydligt nyskapande metoder. Som ett skäl framfördes att det ökade kvantitativa resultatfokus styr mot användandet av beprövade metoder. För att vidga denna analys har Sweco granskat huruvida de analyserade projekten använder beprövade erfarenheter och/eller nya arbetssätt för att uppnå uppsatta mål.

Som nyskapande räknas aktiviteter som till genomförande och målbild skiljer sig från aktiviteter som projektägaren genomför i ordinarie verksamheter eller tidigare genomfört i andra projekt

under denna eller föregående programperiod. Nyskapande kan utgå från beprövade metoder förutsatt att projektägaren har tydliga ambitioner att utveckla ordinarie processer.

Det finns flera skäl till varför projekt tjänar på att använda nyskapande metoder. Fler än hälften av de analyserade TM 3-projekten drivs av etablerade företagsfrämjande organisationer och deras projektinsatser liknar som regel stödformer som dessa organisationer erbjuder i sina ordinarie stödutbud. Att bygga vidare på etablerade verksamheter kan vara kostnadseffektivt i enskilda verksamheter men det betyder inte med automatik att de behov som ska mötas generellt måste avhjälpas genom etablerade företagsfrämjande insatser och metoder.

Som tidigare nämnts så anför EU-kommissionen nyskapande som ett motiv för insatser med stöd från TM 3. Om det inte görs kontinuerliga och oberoende behovsanalyser inför projekten, så riskerar bristen på nyskapande inom TM 3 att skapa det slags överlappningar i de företagsfrämjande systemen som påvisats i flera studier.⁵⁰ Överlappningarna kan i sin tur bidra till att SMF upplever systemen som svårförståeliga. Flera projekt (se: 4.1.3) syftar till att hjälpa företag navigera i stödsystemen eller till att främja samverkan mellan företagsfrämjande aktörer. Dessa projekt, som ofta har otydlig projektlogik, riskerar därmed enbart skapa lösningar på problem som systemet självt har genererat, men som inte är reella tillväxthinder för SMF i regionen. Få företag uppger svårigheter att navigera i stödsystemet som skäl till varför de söker stöd.

Behovet av nyskapande varierar naturligtvis mellan olika projekt. Nyskapande metoder kan uppväga uteblivna direkta effekter i företag (att projekt som genererar effekter i deltagande företag skulle sakna behov av nyskapande behöver dock inte vara fallet). Under den första utvärderingsetappen konstaterades att projekt som når få SMF i förhållande till sin projektbudget bör uppväga detta med att utveckla befintliga metoder och arbetssätt. Inslag av nyskapande är alltså särskilt viktigt för projekt med kostnadsintensiva projektaktiviteter som företagsinkubatorer eller internationaliseringsstöd med företagsbesök på utländska mässor och konferenser.

De många inkubatorprojekten i TM 3 är i detta avseende svårbedömda. Sweco har observerat att få inkubatorprojekt introducerar nya metoder för företagsinkubation. Å ena sidan är företagsinkubatorernas erbjudande tydligt och välkänt bland företagen i en region, vilket kan bidra till en hög kostnadseffektivitet. Å andra sidan torde det låga inslaget av nyskapande i många inkubatorprojekt i praktiken innebära att de enbart använder medel från TM 3 för att kunna utöka den befintliga verksamheten. Detta har observerats i tidigare studier och då visat sig försämra effekten på de företag som tas in i inkubatorn.⁵¹

Utöver nyskapande metoder bör även resultatens tillämpbarhet beaktas. Resultat kan vara mer eller mindre tillämpbara utanför en given geografisk eller branschmässig kontext. En hög grad av tillämpbarhet ökar förutsättningarna för att ett projekt ska vara kostnadseffektivt. Med tillämpbarhet menas i detta sammanhang att företagsfrämjande aktörer utanför regionen kan använda (eller replikera) resultatet i den egna verksamheten. Det innebär att störst potential att generera långsiktiga effekter med stor sannolikhet finns i de projekt som utvecklar nya metoder som har en hög tillämpbarhet.

Tabell 4.1 nedan visar relationen mellan nyskapande och tillämpbarhet i några av de analyserade projekten. I det nedre högra hörnet återfinns elva projekt där insatserna är tydligt nyskapande

⁵⁰ Exempelvis: Sweco, "Kartläggning av internationaliseringsstöd" (2016)

⁵¹ Tillväxtanalys, 2018:02

och resultaten är lättillgängliga och lättskötta; dessa projekt har förutsättningar att skapa resultat som på sikt leder till mer kostnadseffektiva lösningar även om de direkta effekterna blir marginella. I det övre vänstra hörnet återfinns tolv projekt vars insatser tydligt varken är nyskapande eller möjliga att replikera på ett enkelt vis och dessa projekt måste skapa direkta effekter i deltagande företag för att vara kostnadseffektiva.

	Lågt nyskapande	Högt nyskapande
Låg tillämpbarhet	<ul style="list-style-type: none"> • Samverkansprojekt i glesbygd med flera aktörer • Ramprogram för företagsstöd • Investeringsfrämjande gentemot utomregionala företag 	<ul style="list-style-type: none"> • Riktade internationaliseringstöd inom medlemsnätverk (IUC) • Regional internationaliseringmodell (Westra Wermland Export)
Hög tillämpbarhet	<ul style="list-style-type: none"> • Företagsinkubatorer • Klusterinitiativ • Samordning av aktörer inom företagsfrämjande • Investeringar i infrastruktur vid besöksmål 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkubator för arbetsintegrerade sociala företag • Webbutbildning, digital plattform för samverkan (KHS, TRIIP) • Matchningsdatabas (Framtidens teknikutbildningar)

Tabell 4.1: Nyskapande och tillämpbarhet av projektresultat

4.2.3 Tar programmen hänsyn till och integrerar hållbarhetsaspekterna?

Tillväxtverket kräver att alla projekt integrerar hållbarhetsaspekterna⁵² *jämställdhet, integration och icke-diskriminering*, samt *bättre miljö* som verktyg för att uppnå sina uppsatta mål. En integrering av hållbarhetsaspekterna bör enligt Tillväxtverket bidra till att stärka projektens möjlighet att uppnå sina mål. Sweco har granskat hur väl projekten integrerat aspekterna i projektlogik och det löpande arbetet. Därutöver bedöms projektens arbete med Östersjöstrategin. Det finns inga krav på att projekt ska arbeta med Östersjöstrategin, men det är ett meriterande urvalskriterium i samtliga program.

4.2.3.1 Integrering av hållbarhetsaspekterna

Projekten integrerar endast i begränsad omfattning hållbarhetsaspekterna i projektarbetet. Detta ligger i linje med Tillväxtverkets kommentar i slututvärderingen av ERUF under programperioden 2007 – 2013. Då fastslogs att hållbarhetsaspekterna knappt har satt några spår i genomförandet trots fortlöpande kritik från följeforskarna.

Under etapp ett av utvärderingen kategoriserades samtliga projekt utifrån hur de förväntades arbeta med en eller flera av hållbarhetsaspekterna. Kategoriseringen används även i denna etapp och ser ut som följande:

- **Vertikalt projekt.** Projekten nämner hållbarhetsaspekterna men förtydligar inte hur de används i praktiken. Det kan även handla om en svag projektlogik där det är svårt att förstå hur projektet ska kunna använda hållbarhetsaspekterna på ett meningsfullt sätt.

⁵² Tidigare benämndes hållbarhetsaspekterna som horisontella kriterier.

- **Hybridprojekt.** Hybridprojekt arbetar med någon av hållbarhetsaspekterna som verktyg i ett eller flera steg av projektets faser, men hållbarhetsaspekterna är inte en bärande idé i projektets målbild eller måluppfyllnad. Istället främjar de ett slags sidoverksamhet.
- **Horisontellt projekt:** Projekt där minst en av hållbarhetsaspekterna utgör en bärande idé i projektets målbild eller verksamhet. Det är tydligt hur arbetet med hållbarhetsaspekterna är konstruerat.

Sweco har använt denna kategorisering för att med stöd av litteraturstudien och intervjuer med projektledare bedöma i vilken utsträckning projekten använder hållbarhetsaspekterna för att uppnå sina mål. Resultaten kan sammanfattas enligt följande:

- Drygt hälften av projekten är hybridprojekt – de arbetar med hållbarhetsaspekterna men förmår inte göra dem till verktyg för att uppnå projektets mål.
- Ca en tredjedel av projekten är vertikala projekt – hållbarhetsaspekterna nämns på pappret men används inte i praktiken.
- Vart femte projekt är ett horisontellt projekt – de använder hållbarhetsaspekterna som verktyg för att uppnå målen.

Drygt hälften av projekten klassas som hybridprojekt. Dessa projekt kan stärka företagens kunskaper om hållbarhetsaspekterna och därmed på sikt belysa fördelar med att arbeta med miljöfrågor, jämställdhet, integration och icke-diskriminering. Om företagen däremot upplever att de måste genomföra arbetsmoment med koppling till hållbarhetsaspekterna som de inte tydligt kan koppla till tillväxt och konkurrenskraft, kan dessa arbetsmoment snarare upplevas som att de konkurrerar både med projektets och företagets kärnverksamhet.

4.2.3.2 Integration av Östersjöstrategin

Två kriterier ska uppfyllas för att projekt ska sägas bidra till EU:s strategi för Östersjöregionen (EUSBR): 1) projektet bidrar till genomförandet av handlingsplanen för EU:s strategi för Östersjöregionen och 2) konkreta samarbeten med andra aktörer inom makroregionen bedöms som positivt för regionens ekonomi.

Genom att aktivt arbeta med internationell samverkan utvidgar projekten sin målgrupp och därmed även sin potential att skapa resultat och långsiktiga effekter.

Sweco har kartlagt projektens arbete med EUSBR genom analys av projektbeslut och intervjuer med projektledare. I knappt vart fjärde av de studerade projektbesluten uppges att projektet på något sätt knyter an till EUSBR. Endast var tionde projekt bedöms på något vis integrera strategin i projektets aktiviteter. Endast två projekt bedöms ha haft en tydlig nytta av att samverka inom Östersjöregionen. Inom dessa enstaka projekt har samverkan lett till förbättrade kontaktytor mellan svenska och utländska företag och bedöms ha skapat en potential till ökad konkurrenskraft även om nya affärer ännu inte skett till följd av dessa nya kontakter. De projekt som integrerat EUSBR i sina aktiviteter har framförallt:

- Samarbetat med nätverket Enterprise Europe Network (EEN) för att få företag att arbeta mer internationellt.
- Ordnat seminarier tillsammans med olika samverkanspartners och slussat företag till externa parter i bland annat Finland, Tyskland och Baltikum.
- Gett företagsrådgivning om internationella affärer med kunder kring Östersjön.

Genomförande i korthet

- *Projektens interna arbetsprocesser fungerar ofta bra utifrån tidplan, bemanning, kompetens och samverkan m.m.*
- *Många involverade företag i ett stort antal projekt kan inte förväntas växa kraftigt, vilket tyder på en bristande målgruppsavgränsning och efterföljande urvalsprocess.*
- *Inslaget av nyskapande är litet. En majoritet av projekten arbetar med beprövade metoder. För att detta ska vara kostnadseffektivt bör sådana insatser inte leda till dödviktsförluster i relation till angränsande och/eller överlappande stödstrukturer. Det är oklart i vilken mån sådana effekter analyserats vid projektutformning, beredning och beslut.*
- *Utgångspunkten för TM 3 är att en integrering av hållbarhetsaspekterna kan bidra till önskade resultat och långsiktiga effekter. Få projekt har dock lyckats att integrera hållbarhetsaspekterna på ett sätt som bidrar till att uppnå projektens mål. En ökad integrering av hållbarhetsaspekterna har uppenbarligen inte bedömts relevant i många projekt.*
- *EU:s Östersjöstrategi adresseras endast i undantagsfall.*

4.3 Förutsättningar för resultat

Att projekten når sina projekt- och delmål är en förutsättning för att projekten på sikt ska kunna bidra till ett förändrat beteende och en ökad konkurrenskraft i SMF. I detta avsnitt beskrivs i vilken utsträckning de analyserade projekten har uppnått sina mål och på vilket sätt denna måluppfyllnad bedöms ha potential att bidra till att uppfylla programmens särskilda mål och resultatindikatorer. Vid tidpunkten för denna utvärdering går det endast, baserat på projektbeslut och projektens egna bedömningar, att uttala sig om möjligheterna att uppnå beskrivna mål.⁵³ En kvantitativ effektanalys där stödmottagande företag jämförs med likvärdiga företag som inte fått stöd kan göras först flera år efter det att samtliga projekt avslutats. En ansats till en sådan analys presenteras senare i denna rapport.

Av de 80 projektledarna så anser 56 att de kommer att uppnå merparten av sina mål medan 24 anser att de inte kommer att göra det. Swecos bedömning är dock att endast 39 projekt har goda förutsättningar att nå sina mål. De 17 projekt där Sweco gör en annan bedömning än projektägaren har antingen så otydliga mål eller en så otydlig projektlogik att det är i princip omöjligt att göra en objektiv bedömning av projektens måluppfyllnad. Sweco fokuserar i fortsättningen av detta avsnitt på de 39 projekt som anses ha förutsättningar att nå sina mål och därmed goda möjligheter att bidra till ökad konkurrenskraft i SMF.

4.3.1 Har programmen förmåga att på ett ändamålsenligt sätt bidra till önskad förändring av angivna resultatindikatorer och särskilda mål?

För att relatera de bedömda projektresultaten till programmens särskilda mål och resultatindikatorer används den indelning av målbilder som utvecklades under etapp ett och som presenterats i avsnitt 2.1.3.

4.3.1.1 Ökat entreprenörskap

Projekt som verkar för ökat entreprenörskap har som mål att påverka attityder till entreprenörskap eller att stärka förutsättningarna för entreprenörer i tidiga faser till att utveckla nya idéer och starta företag. Av samtliga 80 projekt räknas 15 till denna kategori.

De flesta av de 15 entreprenörskapsprojekt som får stöd från TM 3 är inkubatorprojekt med en etablerad företagsinkubator, ett kommunalt näringslivskontor eller en företagspark som projektägare. Projekten går antingen ut på att skapa en ny inkubator, en filial till en befintlig inkubator, eller komplettera existerande stöd som finns i en inkubator.

Av de 15 projekten bedöms 7 ha goda förutsättningar att uppnå sina mål och bidra till de resultatindikatorer och särskilda mål som är kopplade till investeringsprioritet 3a (Främja entreprenörskap, särskilt genom att underlätta det ekonomiska utnyttjandet av nya idéer och främja skapandet av nya företag, inklusive genom företagskuvöser). Resultatindikatorerna *Antal SMF* och *Antal SMF per 1 000 invånare* är nära kopplade till projektens aktiviteter.

Företagsinkubation är en etablerad stödform som i grunden inte skiljer sig nämnvärt från inkubator till inkubator. Det förekommer dock att inkubatorer inriktar sig mot entreprenörer i särskilda branscher – de flesta inkubatorer fokuserar på teknikföretag. Gemensamt för de inkubatorprojekt

⁵³ Det ska även noteras att det är fler än hälften – 48 av 80 projekt – som avslutas först under det andra halvåret 2018. Då intervjuerna genomfördes under januari till mars 2018 var det många projekt som vid det tillfället hade mellan ett halvt och nästan ett år kvar av projekttiden vid tidpunkten för intervjun.

som har en tydlig projektlogik är att de drivs nära projektägarens ordinarie stödverksamhet. En styrka i inkubatorerna är att företagen vet vad de får och projektägarnas genomförande kan baseras på erfarenhet och etablerade rutiner. Dessa projekt har också gemensamt att de riktar sig till idébärare och nystartsföretag i en välavgränsad målgrupp som många företagsinkubatorer vanligen inte riktar sig till, till exempel tjänsteföretag, konstnärer och arbetsintegrerade sociala företag.

Det som utmärker dessa framgångsrika inkubatorprojekt från övriga inkubatorprojekt i utvärderingen är att de oftare använder nyskapande arbetsmetoder. Nyskapandet syns i form av nya målgrupper eller nya alternativt kompletterande arbetsmoment i inkubatorprocessen, då ofta förinkubatorer och acceleratorprogram (ett fortsättningsstöd för snabbväxande etablerade företag).

Inkubatorprojekt är relativt kostnadsintensiva och därför bör projektägare – enligt slutsatser som dras i utvärderingens första etapp – ha särskild tonvikt på nyskapande arbetsprocesser och ändamålsenlig resultatspridning för att garantera en kostnadseffektivitet i projekten. Projektmedel används sannolikt också i dessa projekt till att finansiera inkubatorernas löpande verksamheter, men det är svårt att avgöra i vilken omfattning det sker.

Klart är att TM 3-medel bidragit till att befintliga inkubatorer kunnat stärka sin verksamhet samt fått möjligheter att utveckla dem för att nå nya målgrupper. Frågan om verksamhetsutvecklingen lett till ökad konkurrenskraft och kostnadseffektivitet i deltagande företag kan dock inte besvaras innan det gjorts kvantitativa studier av deltagande inkubatorföretag.

Det enda entreprenörskapsprojekt som anses ha goda förutsättningar att skapa avsedda resultat, men som *inte* är ett inkubatorprojekt, har som mål att stärka det företagsfrämjande systemet för arbetsintegrerade sociala företag. De företagsfrämjande systemen på regional nivå för arbetsintegrerade sociala företag är outvecklade samtidigt som arbetsintegrerade sociala företag har större behov av externt stöd än andra företag. Projektet, som riktat sig både till företagsfrämjande aktörer och aktörer inom utbildning, har arbetat med att ta fram och kvalitetssäkra ett rådgivningssystem för arbetsintegrerade sociala företag som andra stödgivande aktörer ska kunna implementera i sina verksamheter.

4.3.1.2 Ökad internationalisering

Av de 80 projekten arbetar 14 för ökad internationalisering. Målet är att hjälpa företag att komma ut på utländska marknader, alternativt etablera sig i internationella värdekedjor. Av dessa 14 projekt bedöms 8 ha goda förutsättningar att skapa avsedda resultat. Dessa projekt ligger i linje med två investeringsprioriteringar som används av alla program utom Småland och Öarna:

- 3b – Utveckla och tillämpa nya företagsmodeller för SMF, särskilt med avseende på internationalisering
- 3d – Stödja kapaciteten för SMF att satsa på tillväxt på regionala, nationella och internationella marknader och ägna sig åt innovationsprocesser

Genom dessa investeringsprioriteringar relaterar internationaliseringsprojekten framförallt till resultatindikatorn *Andel SMF som bedriver export*. De 8 projekt som bedöms ha tydliga förutsättningar att bidra till avsedda resultat kan delas in i två kategorier:

- Besöksnäringssprojekt med aktiviteter för att vidareutveckla destinationsorganisationer. Syftet är att samla och samordna företag och organisationer i ett område för att lättare

kunna marknadsföra destinationen mot omvärlden och bidra till att den syns mer internationellt.

- Projekt med fokus på tillverkande företag, som förväntas ha potential att exportera eller att ingå i internationella värdekedjor som underleverantörer till större företag. Sweco konstaterade i utvärderingens första etapp att insatser för ökad internalisering i företag generellt fokuserar för mycket på export och för lite på företagets förmåga att vara del av internationella värdekedjor. Denna observation kvarstår, då endast 2 av de 14 projekt som fokuserar på internationalisering arbetar med fokus på internationella värdekedjor.

Utmärkande för de internationaliseringsprojekt som bedöms ha tydliga förutsättningar att bidra till avsedda resultat är att projektägarna haft goda kunskaper med sig in i projekten om de deltagande företagen och deras målgrupper. En förklaring kan vara att dessa projekt oftare kartlagt målgruppen före projektet. Projekten utmärks också av att destinationsorganisationerna har stor rutin och kunskaper om konkurrenter och målmarknader. De drivs på orter med en besöksnäringstradition, vilket ytterligare förstärker bedömningen av att de har förutsättningar att bli framgångsrika och bidra till programmets måluppfyllnad.

Gemensamt för de projekt som har fokus på tillverkande företag och bedöms kunna bli framgångsrika är att projektägarna har hög kompetens avseende internationaliseringsmodeller för företag och målmarknader. Dessa projekt har också ett tydligt fokus på väl avgränsade målgrupper av företag. Ett exempel på projekt med en väl avgränsad målgrupp är *Westra Wermland Export* som fokuserar på de företag i Västra Värmland som vill växa på den norska marknaden. Ett annat exempel är de projekt som drivs av Industriellt utvecklingscentrum (IUC). De utgår ofta från detaljerade företagsdatabaser för att identifiera och följa upp sina målgrupper, vilket sannolikt ökar både möjligheterna att fokusera på en målgrupps specifika behov och förutsättningarna för måluppfyllelse. I ett tredje exempel, det Stockholmsbaserade projektet *Tillväxt och internationalisering*, avgränsas den stora mängden tänkbara samarbetsorganisationer och deltagande företag genom en lång förankringsprocess.

Oavsett om de fokuserar på besöksnäring eller tillverkande företag så vänder sig projekten direkt mot företagen utan att involvera mellanhänder. De lägger relativt lite fokus på kostnadsintensiva internationaliseringsaktiviteter som företagsmässor eller investerarräffar i utlandet. Fokus ligger istället på förberedande arbete och kompetensupbyggnad i företagen och då främst att ta fram strategiska planer för internationalisering.

4.3.1.3 Stärkta nätverk

Av de 80 projekten är det 15 som arbetar för att skapa eller stärka nätverk. Projekten adresserar samtliga av de tre investeringsprioriteringar som styr arbetet i programområdena och kan således bidra till samtliga särskilda mål och resultatindikatorer. Endast 5 av dessa 15 projekt bedöms dock ha goda förutsättningar att skapa avsedda resultat.

- 3a – Att främja entreprenörskap, särskilt genom att underlätta det ekonomiska utnyttjandet av nya idéer och främja skapandet av företag, inklusive genom företagskuvöser
- 3b – Utveckla och tillämpa nya företagsmodeller för SMF, särskilt med avseende på internationalisering
- 3d – Stödja kapaciteten för SMF att satsa på tillväxt på regionala, nationella och internationella marknader och ägna sig åt innovationsprocesser

De nätverksprojekt som bedöms ha tydliga förutsättningar att bidra med resultat riktar sig antingen till tillverkande företag eller till aktörer inom besöksnäringen, där nätverkande används som

modell främst för att öka företagens internationaliseringsförmåga. Att samtliga av dessa nätverksprojekt leds av aktörer i glesbygd och mindre städer kan bero på att företag och andra aktörer där befinner sig närmare varandra än i större städer.

De välutformade nätverksprojekten har fler gemensamma nämnare. För det första har de en tydlig och relativt begränsad geografisk omfattning. För det andra finns i dessa projekt en tydlig definition av det problem som ska avhjälpas genom nya eller stärkta nätverk. Swecos erfarenheter från tidigare utvärderingar och stöd till projektledare i nationella eller internationella nätverksprojekt pekar på att sådana projekt är särskilt beroende av ett tydligt fokus för att lyckas. Risken är annars att det enbart är projektägaren och ytterligare någon/några deltagare som får verklig nytta av projektet. Mindre välutformade projekt har jämförelsevis otydligare beskrivningar av varför aktörer i regionen skulle ha ett ekonomiskt intresse av att samlas i ett nätverk. Nätverk som exempelvis ska "förbättra för företag i regionen" kan inte anses vara tydligt behovsmotiverade. Exempel på nätverksprojekt med ett tydligare syfte är ett projekt som samlar företag från den lokala besöksnäringen och representanter från lokala samebyar i ett nätverk för att utveckla potentiella synergier och nya turistattraktioner.

För det tredje har de framgångsrika projekten lyckats attrahera flera viktiga aktörer på orten eller i regionen (högskolor, forskningsinstitut, kommun, region, storföretag) som har ett intresse av stärkta nätverk mellan företag och andra aktörer. På detta sätt adresseras fler av de innovationsgap som förmodas hindra företag att öka sin konkurrenskraft (se 3.2). För det fjärde har alla utom ett av de framgångsrika projekten fått finansiering från privata aktörer och då oftast från stora företag. Vissa projektledare pekar ut privat medfinansiering som en kvalitetsstämpel eftersom det antyder att vinstdrivna aktörer ser tydliga skäl till att stärkta nätverk – eller projekt med annan fokus – kan öka företagets konkurrenskraft. För ett storföretag kan engagemang för regionens SMF i sin tur handla om att slå vakt om leverantörer och kompetensförsörjning såväl som att vårda det egna varumärket i regionen.

4.3.1.4 Organisationsutveckling

Av de 80 projekten arbetar 36 med organisationsutveckling, vilket är den vanligaste målsättningen för TM 3-projekt. Projekten inom denna kategori adresserar framför allt investeringsprioriteringarna:

- 3a – Att främja entreprenörskap, särskilt genom att underlätta det ekonomiska utnyttjandet av nya idéer och främja skapandet av företag, inklusive genom företagskuvöser
- 3b – Utveckla och tillämpa nya företagsmodeller för små och medelstora företag, särskilt med avseende på internationalisering

Genom dessa investeringsprioriteringar kan projekt främst bidra till fyra resultatindikationer som är tydlig kopplade till insatser för organisationsutveckling: Antal tillväxtföretag, Förädlingsvärde i SMF, Antal anställda i SMF och Omsättning i SMF.

Av de 36 projekten bedöms 17 på ett tydligt sätt kunna bidra med avsedda resultat. Insatserna avser att modernisera och diversifiera det befintliga näringslivet samt bidra till ökad konkurrenskraft och innovationsförmåga.

Projekten är många och har färre gemensamma nämnare än projekt i övriga tre kategorier. Gemensamt för alla dessa projekt är att de har en förhållandevis tydlig förankring i ett marknads-

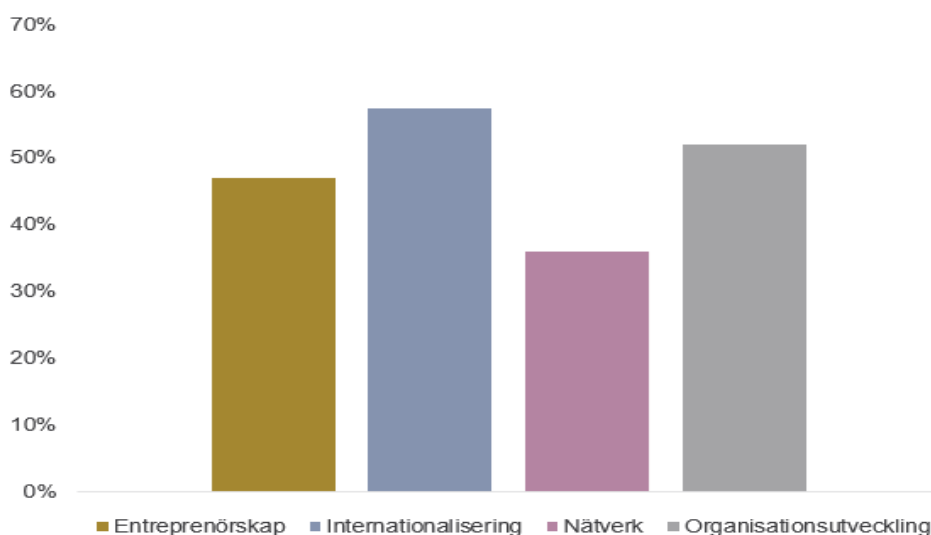
eller systemmisslyckande.⁵⁴ Projektens mål är antingen att modernisera eller diversifiera det lokala näringslivet genom att göra investeringar i kollektiva nyttor som enskilda företag inte har incitament att göra. I ett av dessa projekt länkas till exempel den lokala besöksnäringen samman med samiska kulturverksamheter i regionen, i det andra är syftet att – genom att samla företag i nätverk – bredda och stärka affärsmodeller inom regionens offshoresektor.

Ett exempel på ett projekt med syfte att avhjälpa en brist i det befintliga rådgivningssystemet är *Tillväxt och lönsamhet*. Detta projekt syftar till modernisering av Almis rådgivningsmodell för mikroföretag. Modellen implementerades senare i hela Almi-koncernen. När flera aktörer ges tillgång till samma kvalitetssäkrade modell ökar potentialen till kostnadseffektivitet i regionernas företagsfrämjande system.

4.3.1.5 Sammanfattande analys av förutsättningar för resultat

I Figur 4.1 nedan sammanfattas Swecos bedömning av projektens förmåga att bidra till resultat fördelat på de fyra kategorierna. Av diagrammet framgår att färre än hälften av de 80 projekt som studeras i denna etapp av utvärderingen bedöms bidra i hög utsträckning till programmets måluppfyllelse. Svårigheterna tycks vara störst i nätverksprojekten medan de projekt som inriktar sig på internationalisering har det bästa utfallet. Att projekt inte når ända fram är inte ovanligt, men utfallet för TM 3 måste trots detta anses vara i underkant av vad som kan förväntas. Inte minst med tanke på att ett stort arbete lagts ned på utformningen av programmet och de lärdomar som borde ha dragits från tidigare programperioder.

Framgångsrika projekt karaktäriseras generellt av att de har goda kunskaper om målgruppen baserat på genomförda kartläggningar, samt att de utgår från väl definierade problemformuleringar och har välavgränsade målgrupper.



Figur 4.1: Andel av projekten som bedöms nå sina mål i stor grad.

⁵⁴ Omständigheter som hämmar effektiviteten i – eller samarbetet mellan – företagsfrämjande system, utbildning eller offentlig sektor

Förutsättningar för resultat i korthet

- Knappt hälften av de analyserade projekten bedöms ha goda förutsättningar att bidra till projektets och i förlängningen programmens resultat och mål.
- Internationaliseringsprojekt bedöms generellt ha de bästa förutsättningarna att bidra till avsedda mål och resultat.
- Nätverksprojekt har något sämre förutsättningar att nå avsedda mål och resultat. Framförallt gäller detta för projekt med stor geografisk spridning och/eller otydligt fokus.
- Projekt som arbetar med organisationsutveckling är vanligast inom TM 3. De mest framgångsrika projekten har en tydlig förankring i ett definierat marknads- eller systemmisslyckande.

4.4 Programexterna faktorerers påverkan

4.4.1 Omgivande stödstrukturer för SMF

I samtliga programområden finns ett regionalt företagsfrämjande system som sedan länge bedriver en löpande verksamhet med syftet att öka konkurrenskraften i regionens SMF. Hälften av de 80 projekt som granskats arrangeras av en sådan etablerad företagsfrämjande aktör.

Swecos omvärldsanalys pekar på att risken för överlappningar mellan projekten och regionernas företagsfrämjande system är mindre när projekten riktar sig till specifika målgrupper, exempelvis företag i särskilda branscher eller särskilda grupper av företagare som unga eller kvinnor. Ju bredare målgruppen är, desto större är risken att det sker överlappningar inom det företagsfrämjande systemet. Fler än vart fjärde av de 80 projekten riktar sig till en sådan bred målgrupp av företag, samtidigt som de inte såvitt Sweco kan bedöma har gjorts en kartläggning av målgruppens behov före projektstart.⁵⁵ Några inkubatorer som riktar sig mot breda målgrupper tillhör denna grupp men framförallt är projekt som har ökat entreprenörskap som målbild tydligt överrepresenterade. Dessa projekt bedriver breda rådgivningsinsatser eller arbetar med att vägleda företag eller entreprenörer till olika stödinsatser.

4.4.2 Omvärldsförändringar som kan ha påverkat utvecklingsmöjligheterna för SMF

Företagens konkurrenskraft påverkas marginellt av insatser med stöd av TM 3 jämfört med faktorer som utvecklingen inom utbildning och forskning, skattesystem och arbetsmarknad, företagets tillträde till utländska marknader och tillgång till arbetskraft, kapital, bostäder, infrastruktur och stabila institutioner.⁵⁶ Studier visar att skattesystemen och konkurrenslagstiftningen historiskt påverkat företagandet mer än selektiva stöd som rådgivning, information och riktade insatser för kompetensutveckling.⁵⁷

Denna programperiod har präglats av att Sverige befunnit sig i en högkonjunktur. Det positiva näringslivsklimatet har ytterligare förstärkts genom stora stimulansåtgärder på EU- och nationell nivå. Inom de flesta branscher som projekten adresserar har företagen verkat i en gynnsam miljö sedan 2014.⁵⁸ Det enda undantaget är möjligen livsmedelsindustrin, som fortsatt varit utsatt för en stark internationell (pris-)konkurrens och där några segment fått ett minskat skydd mot sådan konkurrens. De flesta projektägarna är också eniga om att högkonjunkturen är den omvärldstrend som påverkat projekten mest. Då högkonjunkturen positivt påverkat de flesta svenska företags förutsättningar att öka sin konkurrenskraft så anser Sweco det som särskilt angeläget att utvärdera resultaten från projektinsatserna kvantitativt. Om deltagande företag jämförs med kontrollgrupper av företag som inte fått stöd kan man se i vilken grad de förändringar som skapats i företagen kan bero på projektinsatsernas bidrag respektive det positiva konjunkturläget.

Paradoxalt nog riskerar den pågående högkonjunkturen också att försämra programmens möjlighet att bidra till långsiktig konkurrenskraft i företagen. Projekten bedriver aktiviteter som avser

⁵⁵ Med bred målgrupp avses företag från minst fyra branscher, eller samtliga branscher, i regionen

⁵⁶ Entreprenörskapsforum. Entreprenörskap i Sverige – Nationell rapport, (2012)

⁵⁷ Storey, D. J. Entrepreneurship and SME policy, (2008)

⁵⁸ Sweco har delat in projekten efter branscher. Dessa är: tillverkande företag, livsmedelsföretag, life science, kulturella och kreativa näringar, besöksnäringföretag, samt arbetsintegrerade sociala företag

att skapa en förändring i företagens beteende och möjligheter som på sikt bidrar till stärkt konkurrenskraft. Flera projektledare och företrädare för branschorganisationer vittnar om att företag med fulla orderböcker blir mindre benägna att utveckla nya processer och produkter eller att expandera till nya marknader. De har redan fullt upp och många projektägare har därför haft svårt att engagera företag i projekten. Således är det troligt att högkonjunkturen har försvårat projektens möjligheter att bidra till ökad konkurrenskraft i SMF.

Kronans försvagning mot Sveriges största exportmarknader (EU28, Norge och USA), har gett exporterande företag betydande valutakursvinster och kan ytterligare ha minskat företagens incitament att effektivisera och utveckla sina verksamheter eftersom företag med stöd av en svag krona kan konkurrera framgångsrikt med lägre priser istället för ökad produktivitet.



Figur 4.2: Kronkursens försvagning mot Euron under programperioden. Av Sveriges export går ca tre fjärdedelar till den inre marknaden där en helt övervägande del av affärerna görs i euro. Källa: Veckans Affärer

Programexterna faktorerers påverkan i korthet

- Hälften av de 80 projekt som granskats drivs av aktörer inom regionernas etablerade företagsfrämjande organisationer. Det uppstår då en tydlig risk för överlappningar mellan aktörernas ordinarie verksamhet och projekten eftersom dessa projekt ofta har breda målgrupper.
- Den högkonjunktur som dominerat programperioden har påverkat företagens konkurrenskraft positivt. De flesta av de branscher som projekten riktar sig till har haft en positiv omvärldsutveckling.
- Högkonjunkturen har inneburit att incitamenten för förändringar i företagen har minskat, ett vanligt fenomen när hjulen snurrar för fullt. Det avspeglas bland annat i att många projekt har haft svårigheter att locka företag till sina insatser, vilket i sin tur försvagar projektens möjlighet att bidra till både kortsiktiga resultat och långsiktiga effekter.

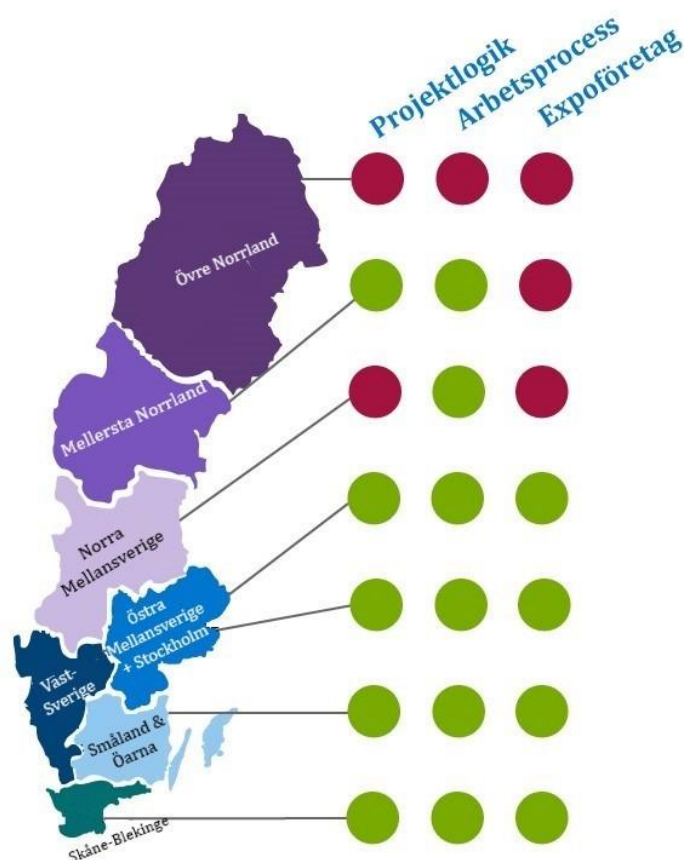
4.5 Sannolika effekter på längre sikt

4.5.1 Sammanfattning av bidragsanalysen

Denna utvärdering pekar på tre aspekter av projektens styrning och genomförande som är särskilt viktiga för att projekt ska kunna leda till resultat och långsiktiga effekter i termer av ökad konkurrenskraft i SMF.

- Ändamålsenlig utformning av projekten (kvalitet på projektlogik)
- Tillräcklig kompetens och kapacitet hos projektägare att driva projekt (projektens interna arbetsprocesser och resurser)
- Effektiv och träffsäker urvalsprocess (förmåga att nå en hög andel expoföretag)

Figur 4.3 nedan visar Swecos analys av hur väl programmen uppfyller dessa tre aspekter.



Figur 4.3: Bedömning per programområde av projektens utformning, kapacitet och urvalsprocess

I de två största programmen Övre Norrland och Norra Mellansverige har projekten ofta en sämre projektlogik än i andra program och de involverar färre expoföretag (se figur 4.3 ovan), vilket pekar på brister i den underliggande analysen av vad projektinsatser kan bidra till i regionen. I Övre Norrland uppger många projektägare också att interna arbetsprocesser inte fungerat som planerat. Övre Norrland och Norra Mellansverige bedöms därför ha sämre möjligheter än övriga program att bidra till ökad konkurrenskraft i företag.

Sweco ser flera förklaringar till detta. Norra Mellansverige och Övre Norrland är för det första de två program i Sverige som har störst konkurrensackdelar i form av stora avstånd och bristande

infrastruktur.⁵⁹ Detta både bidrar till ökat stödbehov och försämrar förutsättningarna för att bedriva projekt i dessa regioner. Många projektinsatser är otydligt anpassade till dessa regionala struktursvagheter, vilket försämrar deras förutsättningar att skapa resultat på längre sikt.

Dessa program är de som får störst anslag från TM 3 i Sverige. Tidigare utvärderingar av program i flera av EU:s medlemsstater visar att breda insatser med otydlig projektlogik är mer vanligt förekommande i program med stora budgetar, vilket antyder att stora program tycks ha svårare att garantera en hög kostnadseffektivitet.⁶⁰ De två programområdena har även den högsta stödintensiteten i termer av andel SMF som får stöd. Under den förra programperioden (2007–2013) var Övre Norrland och Norra Mellansverige, tillsammans med Litauen och Norra Finland, de programområden i hela EU där störst andel av alla SMF i programområdet mottog stöd. Stödintensiteten i Övre Norrland och Norra Mellansverige har varit fortsatt hög denna programperiod. I Övre Norrland hade 2018 cirka sju procent av alla SMF i programområdet fått stöd från något av de TM 3-projekt som analyseras i denna rapport (och då återstod två år av programperioden). I programmen finns det flera projekt där medverkande företag även får stöd från minst ett annat TM 3-projekt i programområdet. I Övre Norrland finns fyra projekt där fler än hälften av företagen får stöd från andra projekt. Det är svårt att se hur detta skulle kunna vara motiverat med avseende på programmets kostnadseffektivitet. Dessa överlappningar ökar risken för dödviktsförluster och försämrar utvärdering av gjorda insatser. Därmed blir det också svårare att uttala sig om projektens långsiktiga effekter på företagets konkurrenskraft eller på regionens företagsfrämjande stödsystem.

Trots att Mellersta Norrland har snarlika förutsättningar som Norra Mellansverige och Övre Norrland bedöms programmet ha bättre förutsättningar att på ett kostnadseffektivt vis bidra till långsiktiga effekter. Programområdet har stor budget, samma stora avstånd och bristande infrastruktur som Övre Norrland och Norra Mellansverige. Dess fokus på besöksnäringssprojekt gör dock att programmet är bättre anpassat till regionens förutsättningar. Att programmet har lägre stödintensitet gör också dess projekt mer överskådliga och lättutvärderade.⁶¹ Programmet når relativt få expoföretag. I de många besöksnäringssprojekten i programmet kan dock en låg andel expoföretag vara motiverat eftersom en fungerande lokal basservice är nödvändig för en fungerande besöksnäring (se avsnitt 4.2).

I Skåne-Blekinge bedöms projekten ha haft en ändamålsenlig utformning, tillräcklig kapacitet och en fungerande urvalsprocess. Trots detta bedöms projekten i programområdet ofta ha svaga förutsättningar att uppnå alla sina mål, en uppfattning som delas av projektledarna. Det beror främst på att många projekt har haft administrativa problem som haft lite eller inget alls att göra med projektägarens kapacitet. I några fall har projektledare hoppat av, i andra fall har samarbetspartners gjort det. Merparten av de projekt i programmet som bedöms ha en bristande måluppfyllnad avslutas dock först i slutet av 2018. Detta innebär att bedömningen gjordes när nästan ett år återstod av projekttiden och därför bör behandlas med försiktighet.

Merparten av projekten i Småland och Öarna bedöms ha goda förutsättningar att uppnå sina mål. På ett område utmärker sig detta programområde. Projekten drivs ofta av etablerade aktörer

⁵⁹ Entreprenörskapsforum

⁶⁰ EU-kommissionen, "Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)" (2016)

⁶¹ 1,2 % av företag med 1 - 249 anställda i Mellersta Norrland får stöd genom de projekt som analyseras i denna rapport jämfört med 4,2 % i Norra Mellansverige och 6,7 % i Övre Norrland.

inom det företagsfrämjande systemet som har rutin. IUC-bolag och regionala filialer till Almi företagspartner driver samtliga projekt utom två, för vilka företagsparker står värd. Detta ökar deras förutsättningar att genom organisk resultatspridning bidra till långsiktiga effekter på SMF:s konkurrenskraft.

Analyserade projekt i de övriga programområdena anses ha en ändamålsenlig utformning, tillräcklig kapacitet och en fungerande urvalsprocess. Merparten av de granskade projekten i Västsverige, Stockholm samt Östra Mellansverige bedöms ha goda förutsättningar att uppnå sina mål och långsiktigt bidra till ökad konkurrenskraft i företagen. Liksom i Småland och Öarna kan detta tillskrivas rutin bland projektägarna. Poängteras bör att i dessa program har endast enstaka projekt kunnat analyseras då övriga projekt avslutas efter utvärderingen och bedömningen på programnivå därför är mycket osäker (2 projekt i Västsverige, 1 projekt i Stockholm och 1 projekt i Östra Mellansverige).

4.5.2 Hur kan långsiktiga effekter mätas?

Enbart goda förutsättningar att uppnå projektmål garanterar inte att projekt kommer skapa långsiktiga effekter på konkurrenskraften i SMF. Resultat och lärdomar behöver spridas på ett ändamålsenligt sätt efter att projekten tagit slut för att öka förutsättningarna att skapa långsiktiga effekter i programmen. Många projekt förutsätter, uttalat eller inte, att resultat kommer spridas automatiskt inom den egna organisationen, bland deltagande företag och/eller samarbetsorganisationer som deltagit i projektet (s.k. organisk resultatspridning).

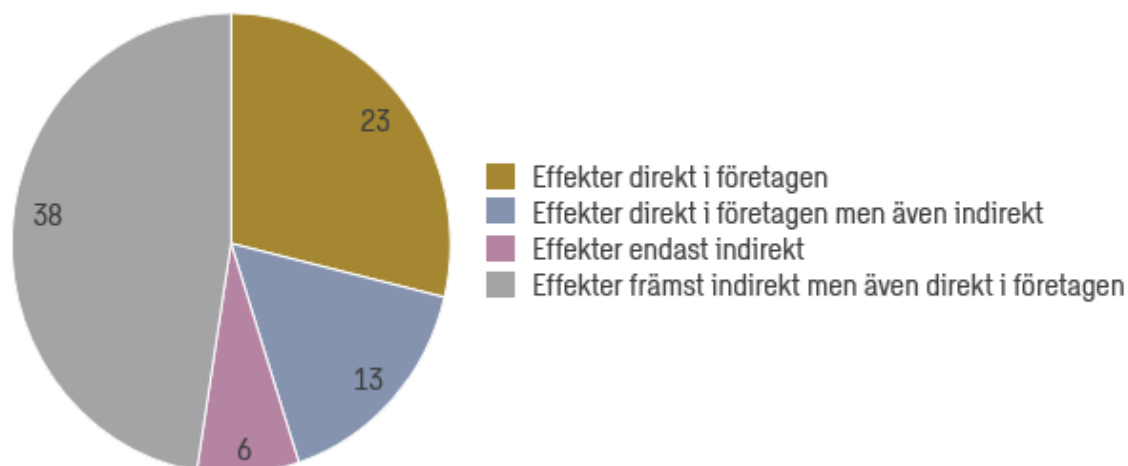
En majoritet av projekten flaggar för att de kommer behöva mer projektmedel för att sprida sina resultat och lärdomar. Sådana serieprojekt ställer krav på framtida utvärderingar att noggrant granska hur grundproblemet adresserats från projekt till projekt – det vill säga om det skett framsteg i varje projektsteg – och om uppnådda resultat i projekten kan anses kostnadseffektiva sett till hur stora anslag projektägaren sammanlagt fått från TM 3 (och eventuella andra källor).

Betydelsen av hur projekten arbetar med spridning av resultat och lärdomar skiljer sig åt beroende på vilket sätt projekten avser att skapa effekt i SMF. Nästan samtliga projekt avser att skapa någon form av direkt effekt i de SMF som är involverade i projekten. Det finns även en stor andel projekt som avser att skapa indirekta effekter på konkurrenskraften bland SMF. I denna kategori förväntas en bredare grupp av SMF – det vill säga inte enbart de som i nuläget är involverade i projekten - att potentiellt kunna dra nytta av de verksamheter som projekten bedriver.

De projekt som avser skapa indirekta effekter är de som uppfyller något av följande kriterier:

- Projektet har ett långsiktigt mål för processer eller resultat som skapats i projektet, som förutsätter någon form av förvaltning ifall resultatet ska vara tillgängligt efter projektets avslut
- Minst ett av projektets del- eller projektmål är att skapa eller utöka en process eller tjänst vars drift är beroende av ett förvaltande eller utvecklande arbete efter projektets avslut.

Beroende på i vilken utsträckning projekten avser skapa effekt direkt i företag eller indirekt genom ett förbättrat stödsystem, kan fyra kategorier av projekt identifieras och dessa bör särskiljas vid en eventuell framtida effektutvärdering.



Figur 4.4: Antal projekt fördelade på hur de avser uppnå resultat

- **Effekter sker direkt i företagen**

Av de 80 analyserade projekten har 23 som uttalat syfte att skapa direkta effekter i deltagande SMF. Projekten saknar uttalade ambitioner att skapa strukturella förändringar i det företagsfrämjande systemet. I kategorin dominerar projekt som arbetar med företagsrådgivning och befintliga inkubatorer som använder projektmedel i sin löpande verksamhet. Dessa projekt har generellt förutsättningar att bli kostnadseffektiva oavsett hur projektägarna sprider och förvaltar lärdomar och resultat. Majoriteten av dessa projekt bedöms i dagsläget ha svaga förutsättningar att uppnå merparten av sina projektmål. I flera projekt skulle dessutom förutsättningarna att på lång sikt bidra till ökad resultatspridning bli bättre om projektägaren arbetade strategiskt med spridning av resultat och lärdomar. I första hand bör dessa projekt om några år bedömas med en kvantitativ effektutvärdering av deltagande företag.

- **Effekter sker främst direkt i företagen men även indirekt**

I 13 projekt är det primära målet att skapa direkta effekter i deltagande SMF men projekten har också sekundära mål som att skapa en strukturell förändring i regionens företagsfrämjande system. Ungefär hälften av projekten bedöms kunna uppfylla merparten av sina mål. Strategisk resultatspridning bedöms vara en förutsättning för att indirekta effekter ska kunna ske efter att projektet avslutats, få projektägare uppger dock att förutsättningarna för detta är goda om inga ytterligare projektmedel tillförs. Mer strategisk resultatspridning hade sannolikt kunnat förbättra projektens förutsättningar att uppnå långsiktiga effekter.

Den strukturella förändringen beskrivs ofta otydligt och/eller är svår att tydligt särskilja från aktiviteter i projektägarens ordinarie verksamhet, vilket gör den svårutvärderad. En kvantitativ utvärdering av deltagande företag bör stå i fokus för utvärderingen av dessa projekt.

- **Effekter sker endast indirekt**

I 6 av 80 projekt ska insatsen antingen utveckla regionens företagsfrämjande system eller locka storföretag att etablera sig i regionen. I inget av fallen engageras SMF direkt i projekten. Effektlagiken är att indirekt stärka konkurrenskraften i SMF. I endast ett projekt bedöms förutsättningarna vara goda för att uppnå merparten av de uppsatta målen. Projekten i denna kategori har svagare styrning, enligt definitionen i avsnitt 4.1.3, än projekt i övriga kategorier vilket sannolikt är en viktig delförklaring till svag måluppfyllelse.

I kategorin återfinns projekt som guidar SMF till insatser i regionens företagsfrämjande system. Tidigare i analysen ifrågasätts till vilken grad dessa tjänster faktiskt är behovsmotiverade (se 4.1.3). Effektlogiken förutsätter en strategisk resultatspridning för att resultat ska tas till vara efter projektets slut. I endast en minoritet av projekten är förutsättningarna för detta goda – ytterligare projektmedel krävs därför för att resultaten från de flesta av dessa projekt inte ska gå om intet.

Undantaget ett projekt som riktar sig till arbetsintegrerade sociala företag, är det otydligt vilka resultat dessa projekt har skapat. Projekt som ska locka storföretag till regionen är svåra att utvärdera. Mycket av arbetet torde ske i förhandlingar mellan företag och projektägare, och framgång ligger till stor del bortom projektägarens egen kontroll – den påverkas av omvärldsfaktorer så som konjunkturläge och andra omständigheter som kan få företagen att välja eller avstå från att etablera sig i regionen. Framtida utvärderingar bör fokusera på om avsedda strukturella förändringar uppstått och om dessa bedöms varit till nytta för företagen.

- **Effekter sker främst indirekt men även direkt i företag**

Av de 80 projekten har 38 utöver ökad konkurrenskraft i deltagande företag också som huvudmål att skapa en strukturell förändring i regionens företagsfrämjande stödsystem. Insatsen kan avgränsas från projektägarens befintliga verksamhet. Effektlogiken förutsätter en strategisk resultatspridning för att resultatet ska bli bestående. Bland dessa projektägare återfinns tre huvudgrupper: inkubatorer, företagsnätverk och organisationer som arbetar med finansiellt stöd. Över hälften bedöms ha goda förutsättningar att uppnå merparten av sina projektmål. Det är en påtagligt högre andel än i övriga tre kategorier. Projekten i denna kategori har starkare styrning, enligt definitionen i avsnitt 4.1.3, vilket sannolikt är en viktig delförklaring till måluppfyllelsen.

Projektens förutsättningar att bidra till långsiktiga effekter på företags konkurrenskraft varierar. I majoriteten av dessa projekt har det gjorts en kartläggning av målgruppens behov. För majoriteten av projekten gäller dock att nya projektmedel krävs för att resultaten inte ska gå om intet när projekten avslutas. Bland de projekt som bedöms ha bättre förutsättningar att ta tillvara på sina resultat dominerar nätverksprojekt. En förklaring till detta är att nätverk ofta är mindre beroende av en enskild aktör än exempelvis en inkubator.

Dessa projekt bör därför utvärderas på tre sätt: a) Kvantitativ effektutvärdering av deltagande företag, b) utvärdering av om den strukturella förändringen i stödsystemet blivit bestående och c) hur mycket projektmedel som sammanlagt gått åt till denna förändring.

Sannolika effekter på längre sikt i korthet

- Det är stora skillnader mellan programmets möjligheter att bidra till långsiktiga effekter på konkurrenskraften i SMF. Av de åtta regionala programmen så bedöms Övre Norrland och Norra Mellansverige ha minst möjligheter att bidra till långsiktiga förändringar.
- Projekten avser skapa effekter dels genom insatser direkt riktade mot företagen och dels indirekt genom förändringar i det företagsfrämjande systemet. En stor andel av projekten som syftar till att skapa indirekta effekter är dock beroende av ytterligare projektmedel för att resultaten inte ska gå om intet.

5. Rekommendationer

Detta kapitel redovisar de rekommendationer till förändringar och/eller förbättringar som Sweco, baserat på gjorda observationer och analyser, anser bör övervägas vid utformningen av framtida, liknande insatser.

Den genomförda studien av 80 projekt under denna etapp av utvärderingen av TM3 har lett fram till att Sweco ser flera områden med förbättringspotential. Swecos förslag till förbättringar skulle sannolikt stärka programmens möjligheter att bidra till en ökad konkurrenskraft bland små- och medelstora företag i Sverige. Identifierad förbättringspotential sammanfattas nedan i 12 rekommendationer. De viktigaste rekommendationerna är:

- **Formulera särskilda mål utifrån tydligt identifierade behov**

I programmen har företagens behov på regional nivå identifierats. Det är dock ofta oklart hur dessa behov påverkat formuleringen av de särskilda målen. Svagt formulerade behov försvårar möjligheterna att härleda kopplingen mellan mål och behov och att formulera särskilda mål som är möjliga att operationalisera.

Svagt uttryckta behov och/eller en otydlig koppling mellan behov och särskilda mål försämrar förutsättningarna för att programmets insatser ska ge avsedd effekt. Med tydligare och mer behovsstyrda särskilda mål ökar möjligheterna för att programmen styr sina resurser mot rätt typ av insatser. Det förbättrar också betydligt förutsättningarna att följa upp insatsernas resultat och att dra värdefulla lärdomar av dessa.

Swecos rekommendationer:

1. Programmets särskilda mål behöver bli avsevärt mer specifika för att möta tydligt identifierade och formulerade regionala behov.
2. Tillväxtverket bör stödja de åtta programmen i deras arbete med att formulera behov och mål i framtida program så att dessa kan formuleras på ett skarpare sätt. Detta skulle till exempel kunna göras genom en guide för hur behov och mål formuleras eller genom att erbjuda kvalificerat stöd under programskrivningsfasen.

- **Stärk förmågan att bedöma projektansökningar**

Kunskap om företagandets villkor, vad som skapar konkurrenskraft i SMF, företagens branschspecifika behov och vilka internationaliseringsinsatser som ofta är effektiva är en förutsättning för att kunna bedöma om ett projekt med syfte att stärka konkurrenskraften i SMF grundas på en solid bas som skapar realistiska förutsättningar att lyckas.

Programmets möjlighet att framgångsrikt adressera utpekade regionala behov och rikta sig till relevant målgrupp bygger på att sådan kunskap finns i beredande och beslutande organ. Denna kunskap är vanligtvis så specifik att en "lekman" inte kan antas besitta den. Sweco har i denna etapp av utvärderingen konstaterat att kopplingen mellan behov, förändringsteori, projektmål och val av målgrupp oftast är bristfällig. Det pekar på att den specifika kunskap som krävs för att kunna bedöma projektansökningar på temat ökad konkurrenskraft i SMF ofta saknas.

Swecos rekommendationer:

3. Kapaciteten att bedöma projektansökningars förutsättningar att möta företagets behov behöver förstärkas. Tillväxtverket rekommenderas att bistå med sådan kompetens till programmen. Detta kan till exempel ske genom en central helpdesk (expertpanel som kan

kon konsulteras vid behov) eller genom att varje beredningssekretariat förstärks med erforderlig specialkompetens.

- **Utgå mer från platsens förutsättningar när insatser planeras**

Insatser som utgår från platsspecifika förutsättningar och behov bedöms generellt ha en bättre förmåga att nå resultat och bidra till långsiktiga regionala effekter. Denna bedömning delas såväl på EU-nivå som i PÖ. Trots detta har analysen visat (särskilt i de stora programmen) att inslaget av platsspecifikt utformade insatser är lågt.

I stödintensiva geografiska områden och områden där det företagsstödjande systemet är väl utvecklat finns en risk att projekt kan leda till undanträngning eller regionala dödviktsförluster.

Swecos rekommendationer:

4. Beviljade projekt bör i ökad grad utgå från platsbaserade förutsättningar.
5. Projekt behöver ta hänsyn till geografisk, branschspecifik och historisk kontext för att kunna utformas på ett sätt som effektivt adresserar hinder för ökad konkurrenskraft. Inom programmen bör krav ställas på att projekten i ansökningar och genomförande uppfyller dessa kriterier.

- **Vårda projektresultaten bättre och stärk lärandet**

En stor andel av de studerade projekten anger sig vara beroende av att ytterligare projektmedel tillförs för att långsiktiga resultat och spridning av lärdomar ska kunna ske. Risken är därför stor att resultat och lärdomar inte omhändertas, något som bekräftas av erfarenheterna från föregående programperioder. Detta innebär att programmen inte får ut full effekt av gjorda insatser och att framtida insatser riskerar att redan från start bygga på erfarenhetsmässigt mindre effektiva insatser. Programmen bör därför ställa hårdare krav på att projekten beskriver hur projektresultat och lärdomar ska förvaltas eller spridas.

Swecos rekommendationer:

6. För att beviljas bör projektansökningar fortsättningsvis innehålla en tydlig och trovärdig strategi för hur projektresultaten ska omhändertas och hur lärande kan stimuleras.
7. Om potentiella projektägare bedömer att det krävs upprepade omgångar med projektfinansiering för att resultat och lärdomar ska kunna spridas på ett ändamålsenligt sätt bör projektansökningarna beskriva en långsiktig strategi som inkluderar tydliga delmål som ska vara uppfyllda för att ytterligare projektmedel ska tillföras.

- **Mät långsiktiga effekter om några år**

Många projekt inom TM3 syftar till att skapa effekter direkt i de deltagande företagen. Sådana projekt bör huvudsakligen bedömas genom en kvantitativ utvärdering. Som tidigare nämnts så är det för tidigt att göra en kvantitativ utvärdering i detta läge då de långsiktiga effekterna i relation till en kontrollgrupp först kan utläsas en tid efter att projekten avslutats (3 år eller mer).

Swecos rekommendationer:

8. Projekt som syftar till att skapa direkta effekter i SMF bör utvärderas kvantitativt och i relation till en kontrollgrupp. Denna utvärdering bör påbörjas tidigast år 2022.
9. De projekt som syftar till att indirekt bidra till ökad konkurrenskraft i SMF genom förbättrade förutsättningar och stödstrukturer bör utvärderas kvalitativt några år efter att de avslutats med syfte att följa upp vilka kvarstående, långsiktiga strukturella resultat

projekten har genererat. En sådan utvärdering skulle kunna visa vilka förutsättningar sådana projekt har att förbättra den regionala konkurrenskraften och i vilken mån företagen upplevt mervärden från sådana projekt.

Utöver de ovan prioriterade punkterna skulle följande rekommendationer ytterligare bidra till ett mer effektivt genomförande:

- **Utvärdera hur hållbarhetsaspekterna kan bidra bättre till mervärde i projekten**

En utgångspunkt för TM3 och dess regionala program är att hållbarhetsaspekterna genomgående bidrar med ett mervärde till projekten. Trots detta är hållbarhetsaspekterna i en majoritet av de studerade projekten inte integrerade i insatserna och i så fall ofta som separata aktiviteter. Av analysen i kapitel 4 förefaller det som om projekten upplever hållbarhetsaspekterna mer som "ett måste" än som "en tillgång". Swecos hypotes är att antingen är det ur projektägarens synvinkel svårt eller rent av omöjligt att skapa ett bidrag från hållbarhetsaspekterna till ökad konkurrenskraft i SMF eller också saknar projektägaren tillräcklig kunskap om hållbarhetsaspekterna och/eller hur de kan bidra till ett mervärde.

Oklara rutiner och/eller svag vägledning från programmen kan vara en förklaring till svårigheterna att integrera hållbarhetsaspekterna i projektens aktiviteter. Samtidigt finns en allt större medvetenhet bland företag i allmänhet att hållbarhetsfrågor är viktiga för att tillmötesgå kunder och locka investerare. Det finns därför goda förutsättningar att utveckla projektens arbete med dessa frågor.

Swecos rekommendationer:

10. Med stöd av Tillväxtverket bör det finnas en viss möjlighet till selektiv bedömning av i vilken grad ett projekt kan använda hållbarhetsaspekterna som verktyg för att uppnå sina mål. I vissa projekt är förutsättningarna att täcka alla aspekterna små och då riskerar integrationen att bara bli en pappersprodukt för att uppfylla Tillväxtverkets krav.
11. Ett sätt att ge detta stöd skulle kunna vara att ta fram en överskådlig handbok med goda exempel på hur hållbarhetsaspekterna kan användas för att öka konkurrenskraften bland SMF. Snarare än fasta mallar bör en sådan handbok innehålla förslag och exempel på hur hållbarhetsaspekterna kan bidra med mervärden i projekten.

- **Förankra bättre hos kommunala intressenter**

Som framgått av analysen i kapitel 4 är de flesta projekten generellt väl förankrade hos sina samarbetspartners. Analysen pekar dock på att många kommuner verkar ha svårt att engagera sig i projekten.

Swecos rekommendation:

12. För att säkerställa aktivt deltagande från kommuner bör särskild uppmärksamhet riktas mot förankringen av projekten hos deltagande kommuner.

6. Programområdesanalyser

I kapitel 4 analyseras samtliga åtta program tillsammans. De enskilda programmens bedömda förmåga att bidra till ökad konkurrenskraft i SMF analyseras på motsvarande vis i denna bilaga. Programmen analyseras således utifrån den analysram som presenteras i kapitel 2 och följer samma disposition som kapitel 4.

1. Styrning:
 - Är programmen sammanlänkade med övergripande strategier och styrdokument?
 - Ligger beviljade projekt i linje med identifierade utmaningar och särskilda mål?
 - Är projektens utformning ändamålsenlig i förhållande till förväntade resultat?
2. Genomförande:
 - Genomförs projektens aktiviteter som planerat och har projekten förmåga att nå aktivitetsindikatorerna på projekt- och programnivå?
 - Tillämpas beprövade erfarenheter och/eller nya arbetsätt för att nå uppsatta mål?
 - Tar programmen hänsyn till och integrerar hållbarhetsaspekterna?
3. Förutsättningar för resultat:
 - Har programmen förmåga att på ett ändamålsenligt sätt bidra till önskad förändring av angivna resultatindikatorer och särskilda mål?
4. Programexterna faktorerers påverkan:
 - Omgivande stödstrukturer för SMF.
 - Har det skett förändringar i omvärlden som bedöms ha påverkat utvecklingsmöjligheterna för SMF?
5. Sannolika effekter på längre sikt:
 - Har programmen förutsättningar att bidra till långsiktiga effekter på deltagande SMFs konkurrenskraft?

6.1 Övre Norrland

Programmet Övre Norrland beviljade till och med april 2018 ca 524 miljoner kronor i anslag till projekt inom TM 3⁶². Av alla projekt som godkänkts inom programmet granskas 23 i denna programområdesutvärdering. De flesta av dessa projekt erbjuder olika slags affärsrådgivning till företag. Nästan hälften av projekten riktar sig mot breda målgrupper av företag, inte specifika branscher. I de projekt som gör det är målgrupperna tillverkande företag (fem projekt), life science (två) kulturella och kreativa företag (fyra) samt företag inom besöksnäringen (fyra). De 23 projekt som granskas i denna analys är – sett till målgrupp och aktiviteter – någorlunda representativa för samtliga beviljade projekt i programområdet.

Styrning

Det operativa programmet (OP) för Övre Norrland pekar ut gles befolkningsstruktur som ett problem i programområdet. Det nämner också att många små företag i programområdet, som är utspridda över en stor geografisk yta, har svag internationell närvaro och dåligt samarbete sinsemellan. Många företag står också inför ett generationsskifte som de har varierande beredskap för.

Till att börja med kan problemet med befolkningsstrukturen adresseras tydligare i projekten. Partnerskapsöverenskommelsen lyfter betydelsen av digital teknik för att minska strukturella svagheter i näringslivet som kommer av en gles befolkningsstruktur. Det finns utrymme för ett tydligare fokus inom detta område.

De fyra projektägare som i sina projektbeslut uttryckligen nämner avfolkning som en bakgrund till projektet försöker stärka företag på två sätt. Antingen stödjer de destinationsorganisationer som ska internationalisera företag och förbättra samarbetet mellan dem, eller så försöker de locka företag att etablera sig i kommunen eller regionen. I två projekt skapar näringslivsorganisationer i flera kommuner en gemensam plattform som ska göra det enklare för kommunerna att nå ut till fler företag. Inget av de 23 projekten adresserar problematiken med generationsskiften. Programmet bör tydligare arbeta med frågan att säkerställa att befintliga, livskraftiga företag kan överleva. Det finns verksamheter inom andra regioner – exempelvis projektet *Kooperativt företagande för inkluderande tillväxt* i Norra Mellansverige – som arbetar med denna fråga, och därför bör potentiella projektägare till att börja med undersöka vad som redan gjorts på annat håll.

Lärdomar från den förra programperioden beskrivs sparsamt i OP. Det rekommenderar ett större fokus på befintliga företag istället för blivande entreprenörer. De projekt för kulturella och kreativa företag som genomfördes under förra programområdet utpekades som framgångsrika. Båda lärdomarna avspeglas i de 23 projekten. 19 projekt har befintliga företag som målgrupp – bara 5 riktar sig till blivande entreprenörer. I programmet finns en iögonfallande koncentration av projekt med kulturella och kreativa näringar som målgrupp.

Programmet har två investeringsprioriteringar:

- 3a – *Främja entreprenörskap*. Prioriteringen har två särskilda mål: *Fler växande företag*, och *Fler nystartade företag*. De mäts med två resultatindikatorer: *Omsättning i SMF* och *Antal SMF per 1000 invånare*.
- 3d – *Stödja kapaciteten att utvecklas på regionala, nationella och internationella marknader samt ägna sig åt innovationsprocesser*. Prioriteringen har ett särskilt mål: *Fler SMF som växer på internationella marknader*. Det mäts med en resultatindikator: *Andel SMF som bedriver export*.

⁶² Exklusive förstudier

De särskilda målen ligger i linje med de utpekade utmaningarna, men de är vagt utformade och kan därför inte förväntas styra innehållet i programmet.

De flesta resultatindikatorer är utformade så att de mäter volymökningar i företagen snarare än ökad konkurrenskraft. Det enda undantaget är *Andel SMF som bedriver export*.

De projekt som analyserats ligger huvudsakligen i linje med utpekade utmaningar och särskilda mål. Projekten är dock överlag bristfälligt utformade – verksamheterna som bedrivs är ofta ottydligt beskrivna, målgruppen vagt definierad och det är ottydligt hur projektresultaten kan mätas. Det blir då ottydligt hur projekten avser att komplettera marknadens funktionssätt.

Genomförande

Projektägare som intervjuats påpekar i betydligt högre grad än projektägare i övriga programområden att bristande intern kompetens och kapacitet gjort det svårt att genomföra projektinsatser som planerat. Programmet behöver därför bättre säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet för att genomföra projekt hos de organisationer som söker projektmedel. Vidare är det tveksamt om projektens urval av företag varit ändamålsenligt. Fyra av tio företag som involveras i projekt som analyserats kommer från sektorer där företag statistiskt visat sig ha låg potential att öka sin produktivitet och internationaliseras. Exempel på sådana lokalföretag är livsmedelsbutiker, lokala restauranger och frisörsalonger. Dessa företag kan förvisso vara betydelsefulla i lokalt näringsliv, inte minst för besöksnäringen på mindre orter, men programmet behöver ändå säkerställa att finansierade projekt i högre grad når målgrupper av företag som kan expandera genom att internationaliseras och kommersialisera innovationer.

Hållbarhetsaspekter

Projekten har delats in i tre kategorier efter hur de integrerat hållbarhetsaspekterna i sina problemformuleringar och använt dem som verktyg i arbetet för att uppnå sina projektmål.

- **Horisontella projekt:** I ett av projekten har minst en av hållbarhetsaspekterna använts som verktyg i projektarbetet för att nå projektmål.
- **Hybridprojekt:** 13 projekt arbetar med minst en av hållbarhetsaspekterna, men inte så att aspekterna blir bärande verktyg för att uppnå projektmål.
- **Vertikala projekt:** Tio projekt nämner hållbarhetsaspekterna i projektansökan men arbetar inte aktivt med dem under genomförandet och förtydligar inte heller hur de används som verktyg för att uppnå projektets mål.

De flesta projekt är alltså hybridprojekt som adresserar hållbarhetsaspekterna utan att göra dem till verktyg för att stärka företagets konkurrenskraft. Majoriteten av dessa projekt har arbetat med jämställdhetsfrågor. Ett exempel är projektet *Uminova Innovations Tillväxtinkubator* som byggt upp nätverk av kvinnoföretagare och strävat efter att rekrytera fler kvinnor till inkubatorprogrammet.

Det enda projekt som bedöms vara horisontellt är IUCs *Mångväx*, vilket arbetat med tillverkande företag som haft svårt att rekrytera personal. Kvinnor flyttar oftare från Övre Norrland än män samtidigt som färre kvinnor ser industrin som ett lockande karriärval. Företagens konkurrenskraft blir då oskiljbar från jämställdhetsfrågan.

Infotech Umeå Growth har CSR-frågor – *Corporate Social Responsibility*, d.v.s. ansvarsfullt företagande – som en stående punkt på projektledarmöten för att utbilda projektledare i jämlikhets- och jämställdhetsfrågor. Dessutom är de noga med hur de kommunicerar när de lägger ut bilder på hemsidan eller i annat material. Projektet genomför alla aktiviteter på engelska, vilket varit viktigt för att locka internationella studenter.

Ingen av de 23 projektägarna anger att de ska arbeta med Östersjöstrategin.

Nyskapande eller beprövade metoder?

De flesta projekten använder beprövade metoder så som företagsinkubation (åtta projekt) eller samverkan mellan kommuner och kommunala näringslivskontor (nio projekt). Arbetet i dessa projekt skapar inte nya lösningar i det företagsfrämjande systemet. Endast ett inkubatorprojekt (*Testplattform X*) har en arbetsprocess som kan sägas vara ny i inkubatorsammanhang. Norrbottens och Västerbottens ramprogram för företagsstöd, de två största projekten, saknar helt nyskapande ambitioner.

Till de mer nyskapande projekten hör IUC:s tre projekt för tillverkande företag. Arbetet i dessa projekt har varit uppsökande. Det första projektet, *Pegin XL*, adresserade industriföretag som har potential att internationaliseras men som ännu inte gjort det. Det andra projektet, *Tillväxtmotor för underleverantörer till basindustrin*, arbetade med underleverantörer till basindustrin som har potential att internationalisera sin försäljning alternativt att växla upp sin roll som underleverantör från att leverera delkomponenter i industrisystem till att erbjuda mer komplexa helhetslösningar. Det tredje projektet, *Mångväx*, arbetade som ovan nämnts med industriföretag som haft svårt att rekrytera kvinnor.

Resultat

Endast en tredjedel av de analyserade projekten bedöms uppnå merparten av sina projektmål. Det är främst projekt som syftar till att stärka entreprenörskap som varit framgångsrika. I denna grupp finns ett antal projekt som stödjer och vidareutvecklar befintliga inkubatorer. Således är ett resultat i programmet att inkubatorer kunnat upprätthålla och utveckla sin verksamhet. Ett annat område där programmet gjort avtryck är besöksnäringen. Projektet *Destination Capacity Building in Swedish Lapland* har resulterat i förbättrad samverkan, synlighet och digital kapacitet bland företag inom besöksnäringen i Lappland. Även projektet *AC Hållbar export* har framgångsrikt stärkt kapaciteten för internationalisering bland destinationsorganisationer i regionen.

Omvärldsfaktorer

Den rådande högkonjunkturen har varit positiv för de flesta företag åtminstone på kort sikt. Samtidigt gör den företagen mindre benägna att delta i TM 3-projekt, som ska utveckla företagets konkurrenskraft på lång sikt. Digitaliseringen är en viktig omvärldsförändring i Övre Norrland. Den gör det lättare för företag i glesbygd att marknadsföra sig, arbeta på distans och bygga nya samarbeten. Över en tredjedel av de analyserade projekten ingår i den grupp av projekt som löper stor risk att överlappa löpande verksamheter i regionens företagsfrämjande system. Dessa projekt riktar sig mot breda målgrupper av företag samtidigt som de, såvitt Sweco kan bedöma, inte kartlagt målgruppens behov före projektstart.

Långsiktiga effekter

Många projekt i Övre Norrland har ingen tydlig plan för hur projektresultat kan leva vidare och spridas efter projektets avslut utan ytterligare finansiering från regionalfonden. Sweco ser en risk för att projektägare med oklar målbild och genomförandekapacitet kommer ges fortsatt finansiering.

Programmet bedöms ha svag förmåga att bidra till långsiktiga förändringar. Orsaken är att projekten genomgående har låg kvalitet på styrning och genomförande. Endast en tredjedel av projekten bedöms kunna uppnå sina mål och på så vis bidra till uppfyllandet av programmets mål. De projekt som är framgångsrika avser främst att indirekt påverka konkurrenskraften bland företag genom generella investeringar eller förbättringar av stödstrukturer. För att dessa insatser verkligen ska få effekt på sikt är det viktigt att projekten har en tydlig strategi för hur resultat och lärdomar ska spridas. I de flesta fall saknas dock en sådan strategi, så för att uppnådda resultat inte ska gå om intet krävs ofta att ytterligare projektmedel tillförs projektägarna, som inte sällan

redan drivit flera projekt på samma tema. Om programmet inte är restriktivt med att bevilja ytterligare projektmedel till serieprojekt har programmet mycket små möjligheter att bemöta nya utmaningar eller justera sin inriktning.

Rekommendationer

- Den glesa befolkningsstrukturen bör adresseras tydligare. Programmet bör stödja utvecklingen inom digitaliseringen, exempelvis genom stöd till, kompetensförsörjning, IKT-infrastruktur, tillgång till nätverk och FoU m.m., för att överbygga den strukturella svaghet som kommer av gles befolkningsstruktur.
- Programmet bör fokusera mer på att underlätta generationsskiften i företag.
- Premiera projekt med tydliga målsättningar och tydligt behovsorienterad inriktning (målsättningarna bör vara SMART: Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna).
- Ställ krav på projekten att arbeta strategiskt med hur resultat och lärdomar ska fortleva efter avslutat projekt. Om ytterligare projektmedel bedöms vara nödvändigt bör det finnas väl definierade indikatorer som ska vara uppfyllda innan ytterligare medel tillförs.
- Projekten bör rikta sig mot specifika och väl avgränsade målgrupper av företag som har möjlighet att växa på ett betydande vis, istället för företag som verkar på en lokal marknad.

6.2 Mellersta Norrland

Programmet Mellersta Norrland hade till och med april 2018 beviljat 227 miljoner kronor i projektmedel inom TM3⁶³. Av programmets projekt detaljgranskas 13 i denna programområdesanalys. Mer än hälften av dessa projekt riktar sig mot besöksnäringen. Nästan vart tredje projekt har en bred målgrupp av företag i fyra eller fler branscher. Resterande projekt har teknikföretag (2 st.), kulturella kreativa näringar (1st.) eller arbetsintegrerade sociala företag (1 st.) som målgrupp. Detta urval speglar ungefärligen sammansättningen av samtliga beviljade projekt i programområdet.

Styrning

De utmaningar som anges i Mellersta Norrlands operativa program (OP) är företagens behov av utvecklat entreprenörskap, företagssamverkan, rådgivning och internationaliseringsstöd.

Projekten är väl anpassade till de flesta av dessa utmaningar, framför allt genom deras fokus på besöksnäringen. Arbetet i programmets besöksnäringssprojekt utgår ofta från destinationsorganisationer som samlar och koordinerar lokala småföretag. Många av dessa projekt har som uttalat mål att locka utländska turister. Rådgivning och entreprenörskap är teman för flera av programområdets projekt oavsett målgrupp.

Programmet har två utpekade investeringsprioriteringar.

- **3a: Främja entreprenörskap.** Investeringsprioriteringen har två särskilda mål: *Avancerad produkt- och tjänsteutveckling främjar tillväxt inom SMF, samt Tillväxtföretag ökar investeringar i avancerad produkt- och tjänsteutveckling.* Det mäts med två resultatindikatorer: *Omsättning i SMF, samt Andel företag som samverkar i sin innovationsverksamhet.*
- **3b: Att utveckla och tillämpa nya företagsmodeller för internationalisering.** Investeringsprioriteringen har två särskilda mål: *Förbättrad lönsamhet bland företag som aktivt bidrar till klusterinitiativ, samt Ökad andel företag med affärssamarbete på internationella marknader.* Det mäts med två resultatindikatorer: *Förädlingsvärde i SMF, samt Andel SMF som bedriver export.*

De två investeringsprioriteringarnas särskilda mål ligger i linje med programmets utpekade utmaningar och är väl avgränsade. De kan därför användas för att styra innehållet i programmets projekt.

De flesta resultatindikatorer är väl utformade på så vis att de mäter ökad konkurrenskraft hos företagen. Undantaget är *Omsättning i SMF* som mäter volymen av företagens aktiviteter snarare än hur deras konkurrenskraft utvecklas.

Projekten ligger huvudsakligen i linje med programmets särskilda mål. Särskilt anpassade är de till de särskilda målen för investeringsprioritering 3b, detta eftersom besöksnäringssprojekten ofta organiseras av destinationsorganisationer som är ett slags klusterinitiativ. Projekten är överlag tydligt utformade. Det framgår vilka insatser som bedrivs och vilka behov de fyller, målgruppen avgränsas väl och projektresultaten kan mätas kvantitativt och/eller följas upp kvalitativt.

Genomförande

De analyserade projekten har överlag haft tillräcklig intern kompetens och kapacitet för att genomföras enligt plan. Det är dock tveksamt om projektens urval av företag är ändamålsenligt för att på ett effektivt vis bidra till programmets mål. Fyra av tio stödmottagande företag som involverats i de granskade projekten hör hemma i sektorer där företag statistiskt visat sig har låg

⁶³ Exklusive förstudier

potential att öka sin produktivitet och internationaliseras. Exempel på sådana lokalföretag är livsmedelsbutiker, varuhus, restauranger och frisörsalonger.

Flertalet av programmets besöksnäringensprojekt når en låg andel företag med förutsättningar att expandera (expoföretag). Det kan delvis urskuldas med att små, ortsbundna serviceföretag är viktiga för besöksnäringen i såväl stad som glesbygd. Programmet behöver likväl verka för att projekten når fler företag som har potential att expandera. Eftersom programmet har väl definierade särskilda mål kan dessa med fördel användas som referenspunkt för att säkerställa att projekten riktar sig mot företag som kan bidra till att dessa uppfylls.

Hållbarhetsaspekter

Projekten har delats in i tre kategorier efter hur de integrerat hållbarhetsaspekterna i sina problemformuleringar och använt dem som verktyg i arbetet för att uppnå sina projektmål.

- **Horisontella projekt:** I fyra projekt har minst en av hållbarhetsaspekterna använts som verktyg i projektarbetet för att nå projektmål. Aspekterna bedöms vara väl integrerade i projekten.
- **Hybridprojekt:** Fyra projekt arbetar med hållbarhetsaspekterna i ett eller flera steg av projektets faser, men aspekterna utgör inte bärande verktyg för att uppnå projektmål.
- **Vertikala projekt:** Fem projekt nämner hållbarhetsaspekterna men arbetar inte med dem aktivt under genomförandet och förtydligar inte hur de används som verktyg för att uppnå projektets mål.

Vissa projekt har genom problemformuleringen närmare till hållbarhetsaspekterna. I de projekt som bedömts vara horisontella har arbetet fokuserat på icke-diskriminering och miljöfrågor. I projektet *Hållbar skoterturism i Frostviken* har insatser gjorts för att öka kunskaperna om samisk kultur inom besöksnäringen för att stärka denna och samtidigt bidra till bevarandet av lokal natur och kultur. I projektet *Mikrofondsförfinansiering och affärsutveckling i den sociala ekonomins företag* är fokus att minska svårigheterna för företagare som driver arbetsintegrerade sociala företag att hitta finansiering; anställda i projektorganisationen genomför heller inga resor utan alla möten sker över Skype.

I projektet *VINK* har fokus legat på jämställdhet. Specialkompetens inom mångfald knöts till projektgruppen för att jobba mot målet att fler företag ska startas av kvinnor och personer med utländsk bakgrund. Dessutom ska alla inskrivna företag i projektet ha jämställdhets- och hållbarhetsplaner.

Två projektägare anger i sina projektbeslut att de ska arbeta med Östersjöstrategin. Strategin har dock i praktiken liten praktisk betydelse för arbetet i dessa projekt och deras möjligheter att uppnå sina mål.

Nyskapande eller beprövade metoder?

Merparten av projektägarna arbetar med beprövade metoder. De destinationsorganisationer som står i centrum för besöksnäringensprojekt arbetar med beprövade lösningar som fokuserar på internationalisering; utbildningar i internationellt värdskap, språkanpassning av informationsmaterial m.m. Tydligt nyskapande finns i besöksnäringensprojekt som försöker bredda destinationernas erbjudanden genom nya kombinationer av upplevelser. Ett exempel på detta är Lopme Laante som sammanför besöksnäringensföretag med lokala samebyar.

Projektet *Kompetensutbyggnad KHS* har en nyskapande lösning för en annan målgrupp: Företag som utvecklar eller använder hydraulteknik. Resultatet, en webbutbildning, kommer leva vidare inom ramen för ordinarie verksamhet.

Resultat

De flesta av de analyserade projekten har som målsättning att bidra till organisationsutveckling i målgruppen. Detta har vanligtvis gjorts med arbetsmoment som syftar till att modernisera eller diversifiera det lokala näringslivet. De projektresultat som skapats i programområdet är ofta

kollektiva nyttor som enskilda företag saknar incitament att skapa och driva, men som har ett värde för näringslivet. Som exempel kan nämnas Kompetensutbyggnad KHS och dess webbutbildning i hydraulik – en satsning som kan öka konkurrenskraften för företag i och utanför regionen och bespara andra aktörer som använder hydraulteknik onödiga drifts- och reparationskostnader. Projektet *Turism 2030* har förbättrat samarbetet mellan flera turistdestinationer i regionen genom att anordna gemensamma aktiviteter inom kunskapsspridning, attitydförändringar och affärsutvecklingsinsatser. Detta har varit ett viktigt steg mot att vidareutveckla destinationernas året runt-verksamheter och på så vis bredda deras erbjudande till att omfatta fler målgrupper under fler årstider än under vintersäsongen. Projektet VINK har stärkt den regionala inkubatormiljön i Västernorrland och därmed förbättrat förutsättningarna för entreprenörskap i regionen.

Omvärldsfaktorer

Den rådande högkonjunkturen har varit positiv för de flesta företagen åtminstone på kort sikt. Samtidigt gör den företagen mindre benägna att delta i TM 3-projekt, som ska utveckla företagets konkurrenskraft på lång sikt. Regionala faktorer har också påverkat de lokala företagen. Till dessa hör öppnandet av nya flygrutter till Östersund från Köpenhamn och England som gynnat regionens besöksnäring.

Långsiktiga effekter

Projektet bedöms överlag ha en god kvalitet på styrning och genomförande, vilket ger bra förutsättningar för att uppnå resultat och långsiktiga effekter. Detta återspeglas i att tre fjärdedelar av projektet bedöms uppnå sina mål och på så vis bidra till programmets mål. Dessa framgångsrika projekt avser främst att påverka konkurrenskraften bland SMF indirekt genom generella investeringar eller förbättringar av stödstrukturer. För att dessa insatser verkligen ska få effekt på lång sikt är det viktigt att projektet har en tydlig strategi för hur resultat och lärdomar ska spridas. I merparten av projektet finns det goda förutsättningar för detta. Programmets möjligheter att bidra till långsiktiga effekter bedöms därför som relativt goda.

Rekommendationer

- Premiera projekt med tydliga målsättningar och tydligt behovsorienterad inriktning (målsättningarna bör vara SMART: Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna).
- Ställ krav på att projektet arbetar strategiskt med hur resultat och lärdomar ska fortleva efter avslutat projekt. Omytterligare projektmedel bedöms vara nödvändigt bör det finnas väl definierade indikatorer som ska vara uppfyllda innan ytterligare medel tillförs.
- Projektet bör lägga mindre vikt vid företag som huvudsakligen agerar på en lokal marknad och som inte har möjlighet att växa på ett betydande vis.

6.3 Norra Mellansverige

Programmet Norra Mellansverige hade i april 2018 givit ut 243 miljoner kronor i anslag till projekt inom TM 3⁶⁴. Av programmets projekt detaljgranskas 22 i denna utvärdering. Om deras målgrupper kan följande sägas:

- Nästan hälften av projekten riktar sig till företag och blivande entreprenörer inom breda grupper av branscher.
- En knapp fjärdedel av projekten riktar sig specifikt till besöksnäringen.
- Fyra projekt riktar sig till tillverkande företag och ytterligare två till livsmedelsföretag.
- Ett projekt arbetar med kulturella och kreativa företag.
- Ett projekt arbetar med arbetsintegrerade sociala företag.

Styrning

De särskilda utmaningar som pekats ut i Norra Mellansverige är lågt nyföretagande, ensidig branschstruktur och att det i flera områden finns gamla attityder av tveksamhet till företagande. Projekten är dåligt anpassade för att motverka ensidiga branschstruktur i regionen. I de flesta projekt avgränsas inte målgruppen till specifika branscher, och i projekt där detta görs är två traditionella basnäringar – tillverkningsindustrin och besöksnäringen – de vanligaste målgrupperna. Projekten är bättre anpassade till arbete för ökat nyföretagande och förändrade attityder till företagande. Fyra av de analyserade projekten fokuserar på blivande entreprenörer – två inkubatorprojekt och två rådgivningsprojekt för grupper med högt nyföretagande (unga, studenter). Därtill kommer två projekt som dels arbetar för att motverka den skepsis mot akademisk utbildning som ofta finns i tillverkande företag, dels med jämställdhetsfrågor i det företagsfrämjande systemet.

I det operativa programmet för Norra Mellansverige anges att projekt som genomfördes under förra programperioden inte lyckades involvera näringslivet och lokala företag i tillräcklig grad. Som orsak anges att många projekt var breda och saknade avgränsning till specifika målgrupper. Dessutom gavs stöd till alltför många livsstilsföretagare⁶⁵ och för få nya, snabbväxande företag.

Analysen av de 22 projekten visar att programmet också under denna programperiod präglas av svagt avgränsade målgrupper och att stöd ofta når företag med svag tillväxtpotential.

Programmet har två utpekade investeringsprioriteringar.

- 3a – Främja entreprenörskap. Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål: *Öka antalet nya företag med tillväxtpotential*. Det mäts med två resultatindikatorer: *Omsättning i SMF* och *Antal SMF per 1000 invånare*.
- 3d – Stödja kapaciteten att utvecklas på regionala, nationella och internationella marknader samt ägna sig åt innovationsprocesser. Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål: *Ökad tillväxt i regionens SMF*. Det mäts med två resultatindikatorer: *Förädlingsvärde i SMF* och *Sysselsättning i SMF*.

De särskilda målen ligger i linje med de utpekade utmaningarna, men de är generellt hållna. De kan därför inte förväntas styra innehållet i programmet. De utpekade utmaningarna är mer konkreta. Sammansättningen av programmets projektportfölj har en geografisk problematik. Över tre fjärdedelar av projekten har sin utgångspunkt i Karlstad, Falun, Borlänge och Gävle medan de särskilda utmaningarna är påtagligast i glesbygd och mindre städer. Detta problem mildras dock något av att många projekt är nätverksprojekt med verksamhet på flera orter.

⁶⁴ Exklusive förstudier

⁶⁵ Företagare vars primära ambition inte är att öka sin konkurrenskraft

De flesta resultatindikatorerna är utformade så att de mäter volymökning i företagen snarare än ökad konkurrenskraft. Det enda undantaget är indikatorn Förädlingsvärde i SMF, som tydligt styr mot ökad konkurrenskraft.

De analyserade projekten ligger huvudsakligen i linje med utpekade utmaningar och särskilda mål. En svaghet är dock att projekten i övrigt ofta är bristfälligt utformade – verksamheterna är otydligt beskrivna, målgruppen vagt definierad och det är otydligt hur projektresultaten kan mätas. Det gör det otydligt hur projekten avser att komplettera marknadens funktionssätt.

Genomförande

De projekt som analyserats har överlag haft tillräcklig intern kompetens och kapacitet för att genomföras enligt plan. Projektens urval av företag är dock inte ändamålsenligt för att effektivt kunna bidra till programmets mål. Ungefär hälften av de stödmottagande företag som Sweco granskat verkar i sektorer där företag har låg potential att öka sin produktivitet och internationaliseras – exempelvis dagligvaruhandeln och restaurangbranschen. Företag i dessa branscher kan förvisso vara betydelsefulla för det lokala näringslivet, inte minst för besöksnäringen på mindre orter. Programmet behöver likväl säkerställa att finansierade projekt framöver i högre grad når målgrupper av företag som har en innovationspotential och kan agera på internationella marknader.

Hållbarhetsaspekter

Projekten har delats in i tre kategorier efter hur de integrerat minst en av de tre hållbarhetsaspekterna i sina problemformuleringar och använt dem som verktyg i projektarbetet för att uppnå sina projektmål:

- **Horisontella projekt:** I fyra projekt har minst en av hållbarhetsaspekterna använts som verktyg för att uppfylla projektmål. Aspekterna bedöms här vara väl integrerade i projekten.
- **Hybridprojekt:** Tio projekt nämner hållbarhetsaspekterna i projektansökan, och arbetade aktivt med minst en av dem under projektarbetet, men detta arbete var inte avgörande för att uppnå projektmålen
- **Vertikala projekt:** I åtta projekt nämns hållbarhetsaspekterna i projektansökan, men projekten arbetade inte aktivt med dem under genomförandet och förtydligar inte hur de används som verktyg för att uppnå projektets mål.

De projekt som arbetat med aspekterna har framför allt arbetat med jämställdhetsfrågor. Det har bland annat anordnats workshops och seminarier med jämställdhetstema. Jämställdhetsfokus har också präglat framtagandet av deltagarlistor och föreläsare i flera projekt. I projektet *Tillväxt och Lönsamhet - Rådgivning för befintliga företag* togs statistik fram om antalet kvinnor i bolagsstyrelser; statistiken synliggjordes sedan i filmer och på seminarier för att medvetandegöra företagarna om vikten av att arbeta med jämställdhet. Ett projekt fokuserade på miljöfrågan genom att primärt hjälpa företag med ekologiskt hållbara eller miljövänliga affärsidéer.

I sex projekt anges i projektbeslutet att projektet ska arbeta med Östersjöstrategin. I de flesta av dessa projekt har dock strategin liten eller ingen praktisk betydelse i projektens arbete och därför är den även av liten betydelse för projektens möjligheter att uppnå sina mål. Projektet *Win-win* har dock aktivt använt Östersjöstrategin för att genomföra en bättre inkubatorverksamhet. Genom att utveckla kunskapsintensiva tjänster kan projektet bidra till att öka företagets konkurrenskraft inom Östersjöområdet och på så sätt bidra till att uppfylla Östersjöstrategins mål *Öka välståndet*.

Nyskapande eller beprövade metoder

En stor andel av projekten arbetar med att hjälpa företag att nå ut på utländska marknader. De flesta av dessa projekt använder beprövade metoder för utbildning och rådgivning. De fyra projekt som fokuserar på entreprenörskap – två inkubatorprojekt och två rådgivningsprojekt – arbetar inte heller med direkt nyskapande metoder, utan förlitar sig på beprövade metoder för att nå sina mål.

Det finns dock exempel på projekt som arbetar med nyskapande metoder. Projektet *Tillväxtmotor* fick pris av EU-kommissionen för sin metod att låta skuggstyrelser med erfarna företagare ge mikroföretagare råd om hur de bäst kan växa. Den modell som togs fram i *Westra Wermland Export* för värmländska företag som vill nå den norska marknaden är ett exempel på en ny lösning som andra regionala aktörer kan använda i sitt arbete. Projektet *KTP Smart Specialisering* använde och lokalanpassade en för regionen ny metod för att öka inflödet av personer med akademisk utbildning i tillverkningsföretag.

Resultat

Hälften av de analyserade projekten bedöms uppnå merparten eller alla av sina projektmål och kan således förväntas bidra till att uppfylla programmets mål. Projekten har framför allt bidragit till organisationsutveckling i målgruppen. Detta har vanligtvis åstadkommit genom insatser för att modernisera eller diversifiera det lokala näringslivet. De resultat som skapats i framgångsrika projekt har ofta karaktär av en kollektiv nytta som enskilda företag saknar incitament att skapa och driva, men som kan gynna regionens näringsliv. *KTP Smart Specialisering* och *Tillväxtmotor*, som nämns ovan, är bra exempel på projekt som moderniserar näringslivet på detta sätt. Projektet *Kooperativt företagande för inkluderande tillväxt* utvecklade rådgivning för arbetsintegrerade sociala företag och arbetade med modeller för att underlätta generationsskiften i dessa företag.

Ett mindre antal projekt bidrar på ett tydligt vis till ökat entreprenörskap i regionen genom rådgivningsinsatser och inkubatorverksamhet. Några projekt har även bidragit med att stärka nätverk och stödja internationalisering i företag (däribland *Westra Wermland Export*).

Omvärldsfaktorer

Den rådande högkonjunkturen har varit positiv för de flesta företag åtminstone på kort sikt. Samtidigt gör den företagen mindre benägna att delta i TM 3-projekt, som ska utveckla företagets konkurrenskraft på lång sikt. Invandringen till Sverige har också påverkat flera projekt: Flertalet av de projekt som beviljats stöd inom TM 3 under 2016 och 2017 – och som inte analyserats i denna utvärdering – arbetar på något sätt med nyanländas integration på arbetsmarknaden.

Långsiktiga effekter

Projekten bedöms överlag ha en låg kvalitet på styrning och genomförande, och därför svaga förutsättningar att uppnå resultat och långsiktiga effekter. Som ovan nämns bedöms endast hälften av projekten kunna uppnå sina mål. Dessa projekt förenas av att de främst indirekt försöker påverka konkurrenskraften i SMF genom generella investeringar eller insatser för att förbättra det företagsfrämjande systemet. För att dessa insatser ska få effekt på lång sikt är det viktigt att projekten har en tydlig strategi för hur resultat och lärdomar ska spridas efter att projekten avslutats. Programområdets framgångsrika projekt har förvisso ofta en sådan strategi, men många av dessa projekt brister ändå i strategisk resultatspridning. Många av dem är fortsättningar på tidigare projekt som syftar till att upprätthålla uppnådda resultat och stegvis förbättra dessa; att få nya projektanslag inom TM 3 är ofta en del av dessa projektägares plan för resultatspridning. Denna ansats kan inte kallas strategisk.

Många projektägare är dessutom små organisationer med få anställda. Detta innebär ofta ett stort beroende av projektmedel och relativt svaga förutsättningar för att arbeta strategisk med spridning av resultat och lärdomar.

Rekommendationer

- Premiera projekt med tydliga målsättningar och tydligt behovsorienterad inriktning (målsättningarna bör vara SMART: Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna).
- Ställ krav på att projekten arbetar strategiskt med hur resultat och lärdomar ska fortleva efter avslutat projekt. Om ytterligare projektmedel bedöms vara nödvändigt bör det finnas väl definierade indikatorer som ska vara uppfyllda innan ytterligare medel tillförs.
- Projekten bör rikta sig mot specifika och väl avgränsade målgrupper av företag som har möjlighet att växa på ett betydande vis, d.v.s. inte företag som primärt riktar sig till en lokal marknad.
- Programmet bör tydligare adressera den ensidiga branschstrukturen. Utgångspunkten bör vara att utveckla regionala styrkeområden på ett vis som gör att företagspopulationen kan omfatta större andelar av de värdekedjor som regionens företag redan är aktiva inom.

6.4 Stockholm och Östra Mellansverige

Programområdena Östra Mellansverige och Stockholm har endast ett projekt var som uppfyller avgränsningarna för Swecos utvärdering av projekt inom TM 3. Därför presenteras analyserna av de två programområdena tillsammans.

De två projekten, *Tillväxtlyftet* (Östra Mellansverige) samt *Tillväxt och internationalisering* (Stockholm), är stora projekt. Tillsammans har de beviljats ca 53 miljoner kronor från TM 3. Projekten fokuserar på att erbjuda företagaffärsrådgivning, skapa företagsnätverk samt utveckla regionernas företagsfrämjande system. Båda riktar sig till företag i flera branscher; Tillväxt och internationalisering fokuserar främst på life science-företag och tillverkande företag med fokus på innovativ teknik. Tillväxtlyftet drivs av Almi Företagspartner, Tillväxt och internationalisering av inkubatorn Stockholm Innovation & Growth (STING).

Projekten är olika representativa för respektive programområde. I Stockholm finns bara en ytterligare verksamhet som inte analyseras här. I Östra Mellansverige har ett stort antal projekt beviljats som avslutas först efter 2018 och därför inte analyseras här. Dessa projekt inriktar sig precis som Tillväxtlyftet ofta på företag generellt snarare än i specifika branscher. I programmet finns dock två projekt för arbetsintegrerade sociala företag, som därmed kan sägas vara ett fokusområde.

Styrning

I Östra Mellansveriges operativa program (OP) påpekas att regionen har lägre nyföretagande än riksgenomsnittet. Befintliga företag har dessutom svag tillväxtvilja. Tillväxtlyftet adresserar dessa utmaningar. Av Stockholms OP framgår att regionens stödsystem behöver bli bättre för företag i senare utvecklingskedan, framför allt för kvinnoföretagare och företagare av utländsk härkomst. Bättre stödsystem ska förbättra företagens kapitalförsörjning, kunskapsöverföring, internationalisering och affärsutveckling. Tillväxt och internationalisering arbetar även det i linje med programmets utmaningar.

Båda projekt adresserar erfarenheter från föregående programperiod. I Östra Mellansveriges OP anges att entreprenörskapsprojekt bör integreras med innovationsprojekt eftersom denna lösning fungerat bättre än renodlade entreprenörskapsprojekt. I Stockholm drogs, och implementerades, slutsatsen att programmets relativt små anslag bör koncentreras till ett fåtal strategiska projekt.

I Östra Mellansverige finns två investeringsprioriteringar.

- *3a – Främja entreprenörskap.* Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål: *Ökad tillväxt i regionens SMF.* Det mäts med tre resultatindikatorer: *Antal tillväxtföretag, Förädlingsvärde i SMF och Sysselsättning i SMF.*
- *3b – Utveckla och tillämpa nya affärsmodeller särskilt avseende internationalisering.* Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål: *Fler växande företag som är aktiva på den internationella marknaden.* Det mäts med en resultatindikator: *Andel SMF som bedriver export.*

Det särskilda målet för 3a är generellt hållet, vilket försvagar dess möjligheter att styra programmet. Målet för 3b är mer konkret. Resultatindikatorerna är överlag väl utformade eftersom de mäter ökad konkurrenskraft. Undantaget är *Sysselsättning i SMF* som snarare mäter volymförändringar i företag än ökad konkurrenskraft.

I Stockholm finns en investeringsprioritering:

- *3d - Stödja kapaciteten att utvecklas på regionala, nationella och internationella marknader samt ägna sig åt innovationsprocesser. Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål: Fler växande, innovativa företag genom att stödja kapaciteten för små och medelstora företag att nå nya marknader. Det mäts med tre resultatindikatorer: Sysselsättning i SMF, Omsättning i SMF samt SMF som bedriver export.*

Det särskilda målet är relativt tydligt och kan därför förväntas styra innehållet i programmet. Förutom *SMF som bedriver export* mäter dock resultatindikatorerna volymförändringar i företagen snarare än ökad konkurrenskraft.

Båda projekten arbetar alltså mot de utpekade utmaningarna och de särskilda målen. Projekten är överlag tydligt utformade. Det framgår vilka insatser som bedrivs och vilka behov som ligger till grund för dem och projektresultaten kan mätas kvantitativt och/eller följas upp kvalitativt. Målgruppen för Tillväxt och internationalisering är väl avgränsad.

Genomförande

Projekten som analyserats har överlag haft tillräcklig intern kompetens och kapacitet för att genomföras enligt plan. Huvuddelen av de företag som involveras i projekten – framför allt i Tillväxt och internationalisering – kommer från sektorer där företag statistiskt visat sig ha goda förutsättningar att öka sin produktivitet och internationaliseras. Projektens urvalsprocesser fungerar således acceptabelt. I Tillväxtlyftet kommer fyra av tio involverade företag från branscher som uteslutande verkar på en lokal marknad. Projektägaren bör därför vid framtida urvalsprocesser noggrannare säkerställa att insatserna vänder sig mot företag som har potential att utveckla sin konkurrenskraft och expandera.

Hållbarhetsaspekter

Projekten har graderats efter hur de beskrivit hållbarhetsaspekterna i sina problemformuleringar och använt dem som verktyg i arbetet för att uppnå sina projektmål.

Av de två projekten är det Tillväxtlyftet som tydligast integrerat hållbarhetsaspekterna. Projektet lyfter i sin företagsrådgivning fram, och bygger vidare på, de konkurrens fördelar som kommer av att arbeta med hållbarhetsaspekterna. Projektet har också arrangerat en föreläsning om hur företag kan kombinera hållbarhet med lönsamhet.

Båda projekten anger i sina projektbeslut att de ska arbeta med Östersjöstrategin. Framför allt Tillväxtlyftet har arbetat mot strategin som ett led i insatser för att öka konkurrenskraften i målgruppen. Projektet har ordnat seminarier tillsammans med samverkanspartners från länder runt Östersjön och företag har deltagit i seminarier i Finland, Tyskland och Baltikum.

Nyskapande eller beprövade metoder?

I Tillväxtlyftet skalar insatserna upp Almi Företagspartners befintliga utbud av affärsrådgivning. Arbetet utgår från beprövade metoder. Nyskapandet är lågt.

Tillväxt och internationalisering är resultatet av en nyskapande selektions- och förankringsprocess i Stockholm som skiljer sig från processerna i övriga programområden. Processen (känd som Stockholmsmodellen) ska koncentrera och samordna anslag från regionalfonden och socialfonden i färre men större och mer strategiska projekt, och i detta syfte arbetar Stockholms strukturfondspartnerskap aktivt såväl med kommuner, branschorganisationer som andra aktörer i Stockholmsregionen för att projektens resultat ska spridas till rätt aktörer. Dessa processer är tidsödande, men de kan också öka förutsättningarna för att bedriva större projekt kostnadseffektivt. Tillväxt och internationalisering samlar 180 företag och 80 samarbetspartners i tioalet delprojekt med tydliga problemformuleringar och målgrupper (life science, digitala företag etc.).

Stockholmsmodellen är en alternativ ansats till urval och förankring av projekt eftersom den ger programmet större inslag av styrning än andra program. Denna modell ger Strukturfondspartnerskapet utökad mandat att prioritera vissa projekt samt ta ett större ansvar för mobilisering inför utlysningar samt kunskapsuppbyggnad och lärande. På detta sätt kan de styra mot prioriterade områden i regionen i syfte att åstadkomma långsiktigt hållbara resultat och effekter. Denna styrning ska dock inte ses som ett alternativ till att utforma tydliga målsättningar i programdokumenten. Eftersom Strukturfondspartnerskapet får ett stort inflytande över hela processen i denna modell, blir det extra viktigt att det finns en hög kompetens i relevanta sakfrågor inom beredningen till Strukturfondspartnerskapen.

Resultat

Båda de analyserade projekten har uppnått merparten av sina projektmål och kan därför bidra till respektive programs målsättningar.

Tillväxt och internationalisering har bidragit till att företag som arbetar med innovativ teknik har fått bättre möjligheter att etablera sig på en internationell marknad. Tillväxtlyftet har bidragit till att förnya och förbättra deltagande företags affärsmodeller. Projektet har även lett till bättre samverkan mellan företagen och högskolesektorn, och mellan Almi och högskolesektorn.

Omvärldsfaktorer

Den rådande högkonjunkturen har varit positiv för företagen åtminstone på kort sikt. Samtidigt gör den företagen mindre benägna att delta i TM 3-projekt, vilka ska utveckla företagens konkurrenskraft på lång sikt.

Långsiktiga effekter

Projekten bedöms överlag ha en god kvalitet på styrning och genomförande. Förutsättningarna är goda för att uppnå resultat och långsiktiga effekter. Projekten bidrar framför allt med effekter direkt i deltagande företag. Detta innebär att långsiktiga effekter på företagens konkurrenskraft kan uppstå även om verksamheterna som utvecklats i projekten inte fortsätter – även om effekterna troligen blir större om projektens resultat och arbetsätt kan tas om hand. Tillväxtlyftet drivs av Almi, en projektägare med rutin att förvalta lärdomar och resultat. Även i Tillväxt och internationalisering finns förutsättningar för att resultat och lärdomar ska kunna spridas även om inte ytterligare projektmedel tillförs. Således finns goda förutsättningar för att dessa projekt kan bidra till långsiktiga effekter i målgrupperna.

Rekommendationer

- Säkerställ att projekten involverar företag som har tydliga möjligheter att internationaliseras och expandera.
- Ställ krav på att projekten ska arbeta strategiskt med hur resultat och lärdomar ska fortleva efter avslutat projekt. Om ytterligare projektmedel bedöms vara nödvändigt bör det finnas väl definierade indikatorer som ska vara uppfyllda innan ytterligare medel kan bli aktuella.
- Premiera projekt med tydliga målsättningar och tydligt behovsorienterad inriktning (målsättningarna bör vara SMART: Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna).

6.5 Småland och Öarna

Programmet Småland och Öarna beviljade till och med april 2018 ca 100 miljoner i anslag till projekt inom TM 3⁶⁶. Sju av programmets projekt, som huvudsakligen erbjuder olika typer av företagsrådgivning, detaljgranskas i denna utvärdering. Sett till verksamheter och målgrupper utgör de ett representativt urval av samtliga projekt som beviljats i programmet. Merparten av dessa sju projekt arbetar mot breda målgrupper av företag; endast två projekt, som riktar sig mot tillverkningsindustrin, begränsar sina målgrupper till företag i en sektor. Fyra av projekten har Almi som projektägare, vilket ger denna aktör en stor roll i programmet.

Styrning

De två utmaningar som pekas ut i det operativa programmet (OP) för Småland och Öarna är att regionen har en ensidig och industridominerad näringslivsstruktur samt en svag tillväxttakt i SMF. De analyserade projekten ligger alla i linje med dessa utmaningar.

Föregående programperiod genomfördes många generella företagsutvecklingsinsatser i programmet. I OP understryks att fler insatser bör riktas mot tillväxtföretag. Dessa lärdomar låg till grund för valet av investeringsprioritet 3d – *Stödja kapaciteten för SMF att delta i tillväxt och innovationsprocesser*. Programmet når förvisso en hög andel företag i sektorer där företag visat sig ha goda förutsättningar att öka sin konkurrenskraft och internationaliseras – det är en positiv följd av att programmets breda insatser uteslutande når tillverkande företag, primärt inom trä- och möbelindustrin, som ofta exporterar eller ingår i exporterande företags värdekedjor. Samtidigt kontrasterar detta till att programmet ska åtgärda regionens ensidiga, industridominerade näringslivsstruktur. De analyserade projekten är också fortfarande i stor utsträckning inriktade mot generell företagsutveckling. Ambitionerna att vässa till programmets inriktning kan därför inte sägas ha uppfyllts.

Programmet kan bli bättre på att adressera utmaningen med att diversifiera näringslivet. Det kan exempelvis ske genom fler riktade insatser mot tillväxtorienterade tjänstenäringsar, som kan minska regionens industriberoende. EU-kommissionen anger att ERUF med fördel kan användas till att stödja riskabla och nyskapande verksamheter för att utveckla nya nischer inom näringslivet. Insatser för att diversifiera näringslivet bör förvisso utgå från utpekade regionala styrkeområden. Ett tydligt, framåtblickande utvecklingsperspektiv krävs dock för att insatserna verkligen ska leda till diversifiering. Exempelvis anges *smarta bostäder* som ett regionalt styrkeområde i Småland och Öarna (RIS3). För att diversifiera näringslivet är det viktigt att framför allt stödja tjänstenäringsar som relaterar till denna styrka och inte enbart tillverkningsindustrin som tillverkar byggmaterial och komponenter till husen.

Programmets har en investeringsprioritering:

- 3d – Stödja kapaciteten för SMF att delta i tillväxt och innovationsprocesser. Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål: *Ökad tillväxt i befintliga SMF*. Det mäts med två resultatindikatorer: *Sysselsättning i SMF* och *Omsättning i SMF*.

Det särskilda målet är vagt formulerat och har en otydlig koppling till en av de två utmaningarna som utpekas i det operativa programmet. Målet har därför svaga förutsättningar att styra innehållet i programmet. Som styrmedel för arbetet med att diversifiera näringslivet är det särskilda målet snarare kontraproduktivt eftersom det riktar fokus på befintliga företag. Och resultatindikatorerna adresserar snarare volymökning i företag än ökad konkurrenskraft, vilket ytterligare försvagar styrningen av programmet.

Även om projektportföljen kan diversifieras är projekten i sig ofta tydligt utformade. Det framgår vilka insatser som bedrivs och vilka behov de ska möta, projektresultaten kan mätas kvantitativt och/eller följas upp kvalitativt.

⁶⁶ Exkl. förstudier

Genomförande

De sju projekten har överlag haft tillräcklig intern kompetens och kapacitet för att genomföras enligt plan. Projektens urvalsprocess av företag fungerar som ovan nämns väl: Åtta av tio företag som får stöd finns i sektorer där det finns goda förutsättningar för företag att öka sin produktivitet och internationaliseras.

Hållbarhetsaspekter

Projekten har delats in i tre kategorier efter hur de integrerat hållbarhetsaspekterna i sina problemformuleringar och använt dem som verktyg i arbetet för att uppnå sina projektmål.

- **Horisontella projekt:** Inga av de analyserade projekten använder hållbarhetsaspekterna som verktyg i projektarbetet för att nå projektmål.
- **Hybridprojekt:** Fem projekt arbetar med hållbarhetsaspekterna i ett eller flera steg i projektet, men aspekterna används inte som bärande verktyg för att uppnå projektmål.
- **Vertikala projekt:** Två projekt nämner hållbarhetsaspekterna i projektansökningar, men arbetar inte aktivt med dem under genomförandet och förtydligar inte hur de används som verktyg för att uppnå projektets mål.

Merparten av projekten är således hybridprojekt som använder hållbarhetsaspekterna i sina verksamheter utan att göra dessa till verktyg för att stärka företagens konkurrenskraft. Projekten har huvudsakligen arbetat med hållbarhetsaspekterna genom att anordna utbildningar och seminarier på teman jämställdhet och hållbarhet samt insatser för att främja rekrytering av utlandsfödda och kvinnor till företag i traditionellt manliga industribranscher m.m.

Fyra av de analyserade projekten beskriver i projektbesluten att Östersjöstrategin ska adresseras i arbetet. I praktiken har dock endast ett projekt, *Träregion Småland*, arbetat med strategin i åtanke när det samarbetat med European Enterprise Network (EEN).

Nyskapande eller beprövade metoder?

Två av projekten har försökt effektivisera innovationssystemen på länsnivå. Det ena försökte tillsammans med IUC samordna företagsfrämjande aktörer så att de kunde nå fler företagare. Lösningen är inte ny, och involverar endast företag indirekt. Det andra projektet – *Innovation Runway* – är mer nyskapande. Projektet initierade samverkan mellan Högskolan i Jönköping och Almi Företagspartner för att växla upp och tillgängliggöra Almis stöderbudanden främst för tillverkande företag. Inom ramen för projektet slussades varje år 40 internationella masterstudenter ut på praktik hos företag. Dessa företag hade ofta låg genomsnittlig utbildningsnivå bland personalen och genom insatserna stärktes deras kompetensförsörjning och koppling till akademien.

Övriga fem projekt har gett affärsrådgivning framför allt till tillverkande företag, ofta inom trä- och möbelindustrin. Dessa branscher står inför generationsskiften och hårdnande konkurrens från utlandet. Samtliga fem projekt adresserar låg benägenhet i företag till utvecklingsarbete. Dessa projekt använder huvudsakligen beprövade metoder för att uppnå sina mål.

Resultat

Fyra projekt bedöms ha goda förutsättningar att uppnå sina mål och bidra till programmets mål. Två projekt, *Träregion Småland* och *Innovation Runway*, har bidragit till att modernisera företag i regionen, bland annat genom att underlätta för generationsskifte och förbättra kompetensförsörjningen. Projektet *RINK* har bidragit till att upprätthålla och stärka den befintliga inkubatorprocessen i Kalmar Science Park och på så vis bidragit till förbättrade förutsättningar för entreprenörskap i regionen. Med hjälp av projektet *Växtkraft Gotland* har Almi kunnat tillfälligt expandera sin regionala verksamhet inom företagsrådgivning.

Omvärldsfaktorer

Den rådande högkonjunkturen har varit positiv för de flesta företagen åtminstone på kort sikt. Det är tydligt inom programområdet att företagen är mindre benägna att delta i TM 3-projekt eftersom de är fullbelagda och har lite resurser över att arbeta med organisationsutveckling. Den för regionen viktiga träindustrin ser en stor potential i det ökade globala intresset för att bygga hus i trä, och andra användningsområden inom bioekonomi. För att företagen ska kunna bemöta och utnyttja detta kärvs dock en hög grad av vilja och förmåga till att anpassa sin produktion efter den globala efterfrågan som kan skifta snabbt.

Långsiktiga effekter

Undantaget den genomgående svaga avgränsningen av målgrupperna, bedöms de flesta projekt ha haft en ändamålsenlig utformning, tillräcklig genomförandekapacitet och en fungerande urvalsprocess. Projektägarna uppger också att de har goda förutsättningar att uppnå de flesta eller alla sina mål.

En svaghet är att få projektägare uppger sig ha en plan för hur resultat ska tillvaratas efter att projektet avslutats. Projekten Träregion Småland och Växtkraft Gotland avser främst att skapa effekter direkt i deltagande företag. Eftersom företagen själva kan förvalta de lärdomar som gjorts inom projekten är problemet med bristande resultatöverföring mindre i dessa fall.

I övriga projekt – vars mål eller delmål är att utveckla regionens företagsfrämjande system – innebär bristen på strategisk resultatöverföring att projektresultat troligtvis går om intet ifall inte ytterligare projektmedel tillförs. Projekten har med andra ord förutsättningar att skapa långsiktiga effekter, men omfattningen av detta avgörs av om ytterligare projektmedel tillförs eller inte.

Rekommendationer

- Ställ krav på projekten att arbeta strategiskt med hur resultat och lärdomar ska fortleva efter avslutat projekt. Om ytterligare projektmedel bedöms vara nödvändigt bör det finnas väl definierade indikatorer som ska vara uppfyllda innan ytterligare medel kan tillföras.
- Utveckla regionala styrkeområden genom att sätta tydligare fokus på nyskapande projekt som syftar till diversifiering av näringslivet.
- Premiera projekt med tydliga målsättningar och tydligt behovsorienterad inriktning (målsättningarna bör vara SMART: Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsbundna).

6.6 Västsverige

Programmet Västsverige beviljade till och med april 2018 ca 93 miljoner kronor i anslag till projekt inom TM 3⁶⁷. Endast två av programmets projekt – *Hållbar industriell utveckling* och *Västsvensk Subsea* – detaljgranskas i denna utvärdering eftersom programmets övriga projekt avslutas först 2019 eller senare.⁶⁸ Dessa två projekt beviljades tillsammans 13 miljoner kronor i stöd. Båda projekten riktar sig mot tillverkande företag (teknikföretag) som erbjuder rådgivning, utbildning och nätverksinsatser. Trots att de utgör ett begränsat urval ur programmets projektportfölj är projekten någorlunda representativa eftersom de projekt som beviljats stöd i Västsverige har tydligare slagsida mot regionala styrkeområden än i övriga program. Ca 40 procent av projekten i programmet riktar sig mot teknikintensiva, tillverkande företag.

Styrning

I Västsveriges operativa program (OP) utpekade flera utmaningar för regionens näringsliv. Västsverige har för få innovativa företag och många företag saknar egna utvecklingsresurser. Det anges också att näringslivet måste breddas för att bli mindre sårbart. Ett tredje problem är svagt nyföretagande i Göteborg.

Alla utmaningar adresseras inte i de två projekten, men båda projekten har arbetat för att göra tillverkande företag mer innovativa. I ett av projekten är målet att bredda regionens näringsliv.

Av programmets arbete under föregående programperiod dras i OP slutsatsen att innovationsprojekt bör fokusera mer på företag i senare skeden av en innovationsprocess. Det efterlystes också mer specialiserade projekt. Generiska entreprenörskapsprojekt som inte var anpassade till specifika målgrupper eller till regionala förutsättningar skapade inte ett tillräckligt mervärde.

De två granskade projekten arbetar med befintliga företag i avgränsade målgrupper. I Västsvensk Subsea är målgruppen företag med befintlig eller potentiell koppling till marinteknik (subsea), en sektor i förvandling där många innovationer ännu inte kommersialiserats.

Programmet har två investeringsprioriteringar:

- 3a – *Främja entreprenörskap*. Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål, *Fler nya innovativa företag*. Det mäts med två resultatindikatorer: *Antal SMF per 1000 inv.*, och *Omsättning i SMF*.
- 3d – *Stödja kapaciteten att utvecklas på regionala, nationella och internationella marknader samt ägna sig åt innovationsprocesser*. Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål, *Fler innovativa tillväxtföretag*. Det mäts med tre resultatindikatorer: *Andel företag med innovationsverksamhet*, *Fördälingsvärde i SMF* och *Antal tillväxtföretag*.

De särskilda målen avviker inte från de utpekade utmaningarna, men de är vagt formulerade och överlappar varandra. Det är också otydligt vilken skillnad som görs mellan de två investeringsprioriteringarna. Det är därför osannolikt att de kan styra innehållet i programmet.

Resultatindikatorerna för investeringsprioritering 3a är utformade så att de mäter volym i företagen snarare än konkurrenskraft. Indikatorerna för 3d styr tydligare mot ökad konkurrenskraft.

De två projekten ligger i linje såväl med de utpekade utmaningarna som med de särskilda målen. Projekten är tydligt utformade – det framgår vilka insatser som bedrivs och vilka behov de ska

⁶⁷ Exklusive förstudier

⁶⁸ Etapp två i Swecos utvärdering av tematiskt mål 3 (*Ökad konkurrenskraft i SMF*) avgränsas till 80 projekt som avslutas 2017 och 2018

möta, målgrupperna är väl avgränsade och projektens mål kan mätas kvantitativt och/eller följas upp kvalitativt.

Genomförande

Projektet som analyserats har haft tillräcklig intern kompetens och kapacitet för att genomföras enligt plan. Projektets urvalsprocess av företag har fungerat väl: Nio av tio företag som får stöd i de två projekten finns i sektorer där företag statistiskt visat sig ha goda förutsättningar att öka sin produktivitet och internationaliseras.

Hållbarhetsaspekter

Båda projekten har arbetat aktivt med hållbarhetsaspekterna. Västsvensk Subsea har (genom subsea-sektorns koppling till vindkraft, vågkraft och vattenkraft) kunnat integrera *bättre miljö* så att den kan bidra till att uppfylla projektets mål. Flera företag i projektets målgrupp hamnade i ekonomiska problem efter senare års prisfall på olja och gas. Genom att anordna seminarier om affärsmöjligheter inom vatten- och vågkraft har projektet gjort företag varse om sätt att arbeta miljövänligt som också kan bidra till nya affärsmöjligheter. I Hållbar industriell utveckling har det arbetats aktivt med hållbarhetsaspekterna även om de inte använts som verktyg för att uppnå projektmålen på samma tydliga vis som i Västsvensk Subsea.

Inga projekt i Västsverige har angett att de ska arbeta med Östersjöstrategin.

Nyskapande eller beprövade metoder?

Resultatet av arbetet i Västsvensk Subsea – ett nätverk av västsvenska företag inom den i Sverige tidigare relativt outforskade sektorn subsea – kan ses som en ny lösning som också har potential att främja nya arbetsmetoder. Subsea är en sektor i omvandling med hög internationaliseringsgrad i färd med att ställa om från utvinning av fossil energi till exploatering och utvinning av förnyelsebara energikällor. Behovet av ny information är stort bland företag och aktörer inom regionens företagsfrämjande.

Arbetet i Hållbar industriell utveckling, som riktar sig till tillverkande företag inom fordonsindustrin, bygger delvis på *LEAN*, en beprövad affärsmodell som inte är en ny lösning. I ett andra arbetsmoment utbildade Högskolan i Skövde anställda i materialkunskap och produktionseffektivisering, vilket kan vara nyskapande, men projektägaren saknar förutsättningar att permanentera denna process utan ytterligare projektfinansiering.

Resultat

De analyserade projekten har som målsättning att bidra till organisationsutveckling i målgruppen genom att skapa och erbjuda kollektiva nyttor som enskilda företag saknar incitament att skapa, men som är till gagn för näringslivet. Västsvensk Subsea har förbättrat samverkan mellan befintliga aktörer inom subsea-sektorn och även nått ut till andra företag vars arbetsmetoder eventuellt går att använda inom subsea. Företag i Västsveriges subsea-sektor har därigenom fått förbättrade möjligheter att stärka sin internationella konkurrenskraft. Flertalet nya samarbeten och affärer har skett till följd av projektet. Hållbar industriell utveckling har bidragit till förnyelse inom den västsvenska tillverkningsindustrin framför allt vad gäller hållbarhet och cirkulära affärsmodeller.

Omvärldsfaktorer

Den rådande högkonjunkturen har varit positiv för de flesta företagen åtminstone på kort sikt. Samtidigt gör den företagen mindre benägna att delta i TM 3-projekt, vilka ska utveckla företagets konkurrenskraft på lång sikt. Subsea är ett tydligt undantag. Sektorn har länge levt av efterfrågan från företag som arbetar med olja och gasutvinning. I och med sjunkande världsmarknadspriser på olja och gas har konjunkturen försvagats och tvingat företag att förnya sina affärsmodeller.

Samtidigt växer efterfrågan på teknisk kompetens för utvinning av förnyelsebara marina energislager, och politisk enighet råder om att arbetet med dessa energikällor måste fortsätta.

Långsiktiga effekter

Projekten bedöms ha en god kvalitet på styrning och genomförande, och därför förutsättningar att bidra till långsiktiga effekter. Båda projekten bedöms kunna uppnå sina mål och på så vis bidra till programmets mål. De har skapat resultat direkt i deltagande företag; projektens långsiktiga effekter är följaktligen beroende av hur företagen förvaltar det stöd de fått i projekten. Västsvensk Subsea avser även att skapa indirekta effekter genom att upprätta ett nätverk av aktörer inom subsea. Eftersom projektet har en tydlig strategi för hur nätverket ska fortleva har nätverket goda förutsättningar att bidra till att fler företag får dra nytta av förbättrade samverkan inom subsea-sektorn.

Rekommendationer

- Programmet bör tydligare adressera de utmaningar som identifieras i det operativa programmet med att regionens näringsliv måste breddas för att bli mindre sårbart samt det svaga nyföretagandet i Göteborg.
- Premiera projekt med tydliga målsättningar och tydligt behovsorienterad inriktning (målsättningarna bör vara SMART: Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsbundna).
- Ställ krav på att projekten arbetar strategiskt med hur resultat och lärdomar ska fortleva efter avslutat projekt. Om ytterligare projektmedel bedöms vara nödvändigt bör det finnas väl definierade indikatorer som ska vara uppfyllda innan ytterligare medel kan tillföras.

6.7 Skåne-Blekinge

Programmet Skåne-Blekinge beviljade till och med april 2018 95 miljoner kronor i anslag till projekt inom TM 3⁶⁹. Av programmets projekt detaljgranskas elva i denna programområdesanalys. Hälften av dessa projekt har tillverkande företag som målgrupp. Kulturella och kreativa företag, livsmedelsföretag och arbetsintegrerade sociala företag är målgrupp för ett projekt vardera. Övriga projekt har en målgrupp som omfattar företag i fyra eller fler branscher. Invest In Skåne AB, som ägs av Region Skåne och Skånes kommuner, projektleder tre projekt vilket gör organisationen till en viktig projektägare i programmet. De elva projekten avspeglar ungefärligen sammansättningen av samtliga beviljade projekt i programområdet.

Styrning

I Skåne-Blekinges operativa program anges att de främsta utmaningarna i programområdet är låg innovationsgrad, låg internationaliseringsgrad och låga exportvärden. Regionen har även potential till kunskapshöjning samt en underutnyttjad potential i befolkningens mångfald. De granskade projekten, varav en majoritet fokuserar på internationaliseringsfrågor, är väl anpassade till att arbeta med de utpekade utmaningarna. Däremot är det bara ett projekt som tydligt adresserar potentialen i befolkningens mångfald. Programmet kan därför prioritera fler projekt som avser koppla samman befolkningens mångfald med utmaningarna som relaterar till innovation, internationalisering och kunskapshöjning.

Programmet har två utpekade investeringsprioriteringar:

- *3a – Främja entreprenörskap.* Investeringsprioriteringen har två särskilda mål: *Stärkt entreprenörskap och företagande, samt Fler nya företag med tillväxtpotential.* De mäts med två resultatindikatorer: *Antal tillväxtföretag, samt Antal SMF per 1000 invånare.*
- *3d – Stödja kapaciteten att utvecklas på regionala, nationella och internationella marknader samt ägna sig åt innovationsprocesser.* Investeringsprioriteringen har ett särskilt mål: *Ökad tillväxt i befintliga SMF.* Det mäts med tre resultatindikatorer: *Förädlingsvärde i SMF, Andel SMF som bedriver export, och Sysselsättning i SMF.*

De särskilda målen avviker inte från de utpekade utmaningarna, men de är betydligt vagare formulerade än de utpekade utmaningarna. De särskilda målen bedöms därför ha svag förmåga att styra innehållet i programmet.

De flesta resultatindikatorerna är väl utformade på så sätt att de mäter ökad konkurrenskraft hos företagen. Två undantag är Antal SMF per 1000 invånare och Sysselsättning i SMF, som mäter volymen av företagens aktiviteter snarare än ökad konkurrenskraft.

Projekten ligger uteslutande i linje med utpekade utmaningar och särskilda mål. De är överlag tydligt utformade. Det framgår vilka insatser som bedrivs och vilka behov de ska möta, målgrupperna är relativt väl avgränsade och projektresultaten kan mätas kvantitativt och/eller följas upp kvalitativt.

Genomförande

De elva projekt som analyserats har överlag haft tillräcklig intern kompetens och kapacitet för att genomföras enligt plan. Projektens urvalsprocess av företag fungerar väl: Åtta av tio företag som fått stöd finns i sektorer där företag statistiskt visat sig ha goda förutsättningar att öka sin produktivitet och internationaliseras. Detta pekar på att programmet lyckats adressera de utpekade utmaningarna med låg innovationsgrad, låg internationaliseringsgrad och låga exportvärden.

⁶⁹ Exkl. förstudier

Hållbarhetsaspekter

Projekten har delats in i tre kategorier efter hur de integrerat hållbarhetsaspekterna i sina problemformuleringar och använt dem som verktyg i arbetet för att uppnå sina projektmål.

- **Horisontella projekt:** I två projekt har minst en av hållbarhetsaspekterna använts som verktyg i projektarbetet för att nå projektmål. Aspekterna bedöms således vara väl integrerade i projekten.
- **Hybridprojekt:** Sex projekt arbetar med hållbarhetsaspekterna i ett eller flera steg av projektets faser, men aspekterna utgör inte bärande verktyg för att uppnå projektmål.
- **Vertikala projekt:** Tre projekt nämner hållbarhetsaspekterna men arbetar inte aktivt med dem under genomförandet och förtydligar inte hur de används som verktyg för att uppnå projektets mål.

Hybridprojekten och de horisontella projekten har i sitt arbete med aspekterna fokuserat på nätverksarbete. Projektet *Framtidens teknikutbildningar* arrangerar årligen en nätverksträff för tjejer i åttonde klass tillsammans med Lunds tekniska högskola (LTH). Där får deltagarna möjlighet att knyta kontakter och skapa nätverk på LTH. Syftet är att få fler flickor att söka gymnasieutbildningar med teknisk profil – ett problem med tydlig koppling till den större problembilden som är att regionens tillverkande företag har problem att rekrytera personal.

Ett projekt, *Southern Sweden Creatives*, anger i projektbeslutet att det ska arbeta med Östersjöstrategin. Projektet har arrangerat specifika nätverksträffar och sammankomster inom ramen för strategin, bland annat för innovatörer från Hamburg och Malmö. Detta är ett av de tydligaste exemplen på hur arbete inom Östersjöstrategin bidragit till att uppfylla mål i projektet.

Nyskapande eller beprövade metoder?

De projekt som erbjuder rådgivning i internationaliseringsfrågor arbetar främst med standardlösningar. Några projekt har bidragit till nya lösningar för att arbeta med entreprenörskap. Ett exempel är *Techtank Bas*, ett klusterinitiativ som arbetat uppsökande mot tillverkande företag. I projektet skapades också en webbportal som mötesplats för tillverkande företag i regionen och kunder, potentiella som befintliga, i syfte att främja fler affärer.

Invest in Skånes tre internationaliseringsprojekt har skapat nya lösningar som svarat mot programmets särskilda utmaningar. I *Grow International Southern Sweden* skapades en exporthandbok och företagsnätverk för livsmedelsföretag och tillverkande företag. I *Southern Sweden Creatives* skapades en internationaliseringsportal för kulturella och kreativa företag. Inget av projekten har dock finansiering för att permanentera verksamheterna.

I projektet *Social inkludering och tillväxt i Blekinge* skapades nya lösningar i linje med programmets särskilda mål att tillvara outnyttjad potential i regionens arbetskraft. På grund av resursbrist kommer dock resultatet, en inkubator för arbetsintegrerade sociala företag, inte att bli en del av organisationens ordinarie verksamhet. I *Framtidens teknikutbildningar*, vars mål är att locka fler till att söka tekniska gymnasieprogram och yrkesutbildningar, för att motverka de tilltagande rekryteringsproblem som tillverkande företag i regionen upplever, skapades en databas över praktikplatser i tillverkande företag som andra skånska kommuner visat intresse för att kopiera. I projektet bildades också nätverk av företag, gymnasieskolor och yrkesutbildningar.

Resultat

Fyra av elva projekt bedöms ha goda förutsättningar att uppnå merparten av sina mål och bidra till programmets mål. Dessa projekt har olika profil. *Framtidens teknikutbildningar* har bidragit till att stärka kompetensförsörjningen och matchningen mellan företag och arbetssökande i tillverkningsindustrin. *Social inkludering och tillväxt i Blekinge* har förbättrat förutsättningarna för att starta och expandera arbetsintegrerade sociala företag i Blekinge. *Grow International Southern Sweden* har stärkt möjligheterna till internationalisering för företag inom livsmedels-

och tillverkningsindustrin. Projektet Techtank Bas har slutligen stärkt lokal samverkan och möjligheter till internationalisering inom ett kluster av tillverkningsföretag kring Olofström.

Omvärldsfaktorer

Den rådande högkonjunkturen har varit positiv för de flesta företagen åtminstone på kort sikt. Dock är det tydligt inom programområdet att företagen är mindre benägna att delta i TM 3-projekt eftersom de är fullt belagda och har lite resurser över att arbeta med insatser som syftar till att höja deras konkurrenskraft på lång sikt.

Långsiktiga effekter

De flesta projekt bedöms ha haft en ändamålsenlig utformning, tillräcklig kapacitet och en fungerande urvalsprocess. Samtidigt uppger många projektägare att de har svaga förutsättningar att uppnå alla sina mål. Det beror främst på att många projekt har haft administrativa problem med liten eller ingen koppling till projektägarens genomförandekapacitet. I några fall har projektledare hoppat av, i andra fall har samarbetspartners gjort det. Merparten av de projekt som bedöms ha bristande måluppfyllelse avslutas dock först i slutet av 2018. Bedömningen gjordes alltså när nästan ett år återstod av projekttiden och bör därför behandlas med försiktighet.

Gemensamt för programområdets framgångsrika projekt är att de främst försöker påverka konkurrenskraften i SMF indirekt genom generella investeringar eller förbättringar i det företagsfrämjande systemet. Dessa projekt involverar även företag i insatserna, varför vissa direkta effekter kan förväntas ske. Projektens strategiska arbete med spridning av resultat och lärdomar är av stor betydelse för huruvida projekten kan bidra till långsiktiga effekter. Endast tre av de elva granskade projekten har en tydlig strategi för hur resultat och lärdomar ska spridas efter projektavslut. Programmets möjligheter att bidra till långsiktiga effekter är således osäkert och starkt beroende av att ytterligare projektmedel tillförs de verksamheter som bedrivits i de analyserade projekten.

Rekommendationer

- Ställ krav på att projekten arbetar strategiskt med hur resultat och lärdomar ska fortleva efter avslutat projekt. Öytterligare projektmedel bedöms vara nödvändigt bör det finnas väl definierade indikatorer som ska vara uppfyllda innan ytterligare medel tillförs.
- Premiera projekt med tydliga målsättningar och tydligt behovsorienterad inriktning (målsättningarna bör vara SMART: Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbundna).
- För att svara upp mot utpekade utmaningar bör programmet fokusera mer på projekt som avser att utnyttja potentialen i befolkningens mångfald.